



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UNB
FACULDADE DE ECONOMIA, ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE - FACE
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO - PPGA
MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO - MPA

**INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS DE CARÁTER
REGIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
ADMINISTRAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE
FINANCIAMENTO**

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO

Brasília-DF

2014

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO

**INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS DE CARÁTER
REGIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
ADMINISTRAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE
FINANCIAMENTO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Administração, sob orientação do Prof. Dr. João Henrique Pederiva.

Brasília-DF

2014

GIRLEY VIEIRA DAMASCENO

**INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS FEDERAIS DE CARÁTER
REGIONAL: UMA ANÁLISE A PARTIR DA
ADMINISTRAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE
FINANCIAMENTO**

Composição da Banca Examinadora:

Prof. Dr. João Henrique Pederiva, Universidade de Brasília.

Orientador

Prof. Dr. Pedro Melo Albuquerque, Universidade de Brasília.

Examinador Interno

Profa. Dra. Ana Cláudia Farranha, Organização Internacional do Trabalho.

Examinadora Externa

Profa. Dra. Suylan de Almeida Midlej e Silva, Universidade de Brasília.

Suplente

Brasília-DF, 29 de agosto de 2014.

*Ao meu filho, Pedro, e à minha esposa,
Angélica, minhas paixões.
Aos meus pais, Vicente e Maria, e aos meus
irmãos, Valney e Marisley, meus exemplos.*

AGRADECIMENTOS

Antes de tudo, quero agradecer a Deus. Obrigado, Senhor, pelas bênçãos concedidas.

À minha esposa, pela paciência, pelo amor e pelo carinho. Obrigado pelo apoio e pelo companheirismo.

Ao meu filho, pela compreensão em minhas ausências e por ter aceitado minhas justificativas ao recusar os convites para brincar. Prometo que vou recompensá-lo.

Aos meus familiares, pelos incentivos e pelo apoio, ainda que à distância.

Ao meu orientador, Prof. Dr. João Henrique Pederiva, pelo direcionamento da pesquisa, pela disponibilidade e pela correção dos meus erros.

Aos membros da banca examinadora, pelos apontamentos e contribuições ao meu trabalho.

Aos amigos e aos colegas do mestrado, pelas discussões, que direta ou indiretamente contribuíram com este trabalho.

*Tudo isso eu perscrutei com sabedoria.
Eu disse comigo mesmo: Eu quero ser sábio.
Mas a sabedoria ficou longe de mim*

Ec, 7:23

RESUMO

O objeto da pesquisa consiste nas relações entre os fundos constitucionais de financiamento e as instituições financeiras que os administram. Tais fundos foram instituídos, a partir de determinação constitucional que direcionou 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados, para aplicação nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio das instituições financeiras de caráter regional. Essas instituições fazem jus a uma taxa para administrarem esses recursos, calculada sobre o patrimônio líquido do respectivo fundo, limitada a 20% dos repasses anuais realizados pelo Tesouro Nacional. Além disso, em razão dos riscos assumidos na concessão dos financiamentos, tais instituições também são remuneradas pelo *del credere*. A hipótese testada é de que esses mecanismos não são adequados e contribuem para que as instituições financeiras atuem sob *soft budget constraint*, isto é, com a constante expectativa de socorro governamental, comprometendo a qualidade da gestão dos fundos. Desse modo, a pesquisa tem como objetivo levantar evidências da síndrome *soft budget constraint*, bem como apresentar sugestões para a reconfiguração do papel dessas instituições na Política Nacional de Desenvolvimento Regional. A descrição do processo de repasse de recursos e concessão de financiamentos, com auxílio do método *process tracing*, e as comparações realizadas, em relação à estrutura patrimonial e aos resultados operacionais dos fundos e das instituições financeiras, confirmam a hipótese levantada, para os casos do Banco da Amazônia e do Banco do Nordeste. Como sugestão, cabe segregação mais precisa das atividades comerciais daquelas de fomento, bem como ajustamento dos incentivos, a partir de quantificação e ressarcimento do custo efetivo desse fomento, sem transferências adicionais de renda.

Palavras-chave: Instituições Financeiras de Caráter Regional, Fundos Constitucionais de Financiamento, *Soft Budget Constraint*.

ABSTRACT

The research examines the relationship between constitutional financing funds and the financial institutions that manage them. These funds were established by constitutional determination, which also pointed a percentage of income and industrialized products federal taxes to finance productive sector of the North, Northeast and Midwest, through regional financial institutions. These institutions receive a percentage of the fund's net assets, limited to 20% of annual transfers carried out by the National Treasury, as an administration fee. Besides that, these institutions are remunerated by *del credere*, due to the risks assumed on financing. Expectations are that the mechanisms of compensation are not adequate and contribute to these financial institutions operate under soft budget constraint, pointing to the persistent bail out of organizations by governments. Under soft constraint, management of resources is risky. The research aims to collect evidence of syndrome soft budget constraint and offer suggestions for reconfiguration of the role of these financial institutions in National Policy for Regional Development. The description of the process of transfer of resources and financing, using process tracing, and comparisons between assets structures and operating results of funds and others financial institutions confirm the hypotheses of not adequate incentives for Banco do Nordeste and Banco da Amazônia. Suggestions of institutional improvement point better segregation of commercial and not commercial activities, measurement and use of actual cost of not commercial activities for compensation, as a matter of not transferring additional rent, and review of incentives for changing the rule of soft budget constraint.

Keywords: Regional Financial Institutions, Constitutional Financing Funds, Soft Budget Constraint.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Quantitativo de bancos por origem de capital	24
Tabela 2 - Número de agências bancárias por origem de capital	25
Tabela 3 - Encargos financeiros, 1990-1999	66
Tabela 4 - Encargos financeiros, 2000-2013	67
Tabela 5 - Composição acionária do Banco do Brasil.....	77
Tabela 6 - Receitas da carteira de TVM do FNE apropriadas pelo BNB.....	92
Tabela 7 - Participação da taxa de administração do FNE no total de receitas de prestação de serviços do BNB	93
Tabela 8 - BNB – Quadro de pessoal e remuneração média	94
Tabela 9 - Índice de cobertura taxa de administração do FNE nas despesas administrativas do BNB	95
Tabela 10 - Relação entre <i>del credere</i> recebido pelo BNB e provisões constituídas em função de operações de crédito com recursos do FNE.....	95
Tabela 11 - Taxa de inadimplência do FNO por tipo de risco	101
Tabela 12 - Carteira de TVM do Basa e disponibilidades do FNO.....	103
Tabela 13 - Participação da taxa de administração do FNO no total de receitas de prestação de serviços do Basa	104
Tabela 14 – Basa - Quadro de pessoal e remuneração média	105
Tabela 15 - Índice de cobertura taxa de administração do FNO nas despesas administrativas do Basa	105
Tabela 16 - Relação entre <i>del credere</i> recebido pelo Basa e provisões constituídas em função de operações de crédito com recursos do FNO	106

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Banco público <i>versus</i> banco privado regulado	42
Figura 2 - Ciclo dos fundos constitucionais de financiamento.....	55
Figura 3 - Macroprocesso de repasse de recursos e concessão de financiamentos	60

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - LDO 2014 - Prioridades de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento	27
Quadro 2 - Alternativas para a reorientação estratégica das instituições financeiras públicas federais.....	37
Quadro 3 - Medidas Provisórias editadas sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, 1998 a 2000	57
Quadro 4 - Comparativo entre as operações de crédito contratadas com risco compartilhado e exclusivo para provisão dos créditos de liquidação duvidosa	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Participação percentual nos ativos totais do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições	29
Gráfico 2 – Participação percentual dos ativos totais dos bancos públicos.....	30
Gráfico 3 - Participação percentual no saldo de operações de crédito do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições	31
Gráfico 4 - Participação percentual no saldo de operações de crédito dos bancos públicos	31
Gráfico 5 - Participação percentual nos depósitos totais do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições	32
Gráfico 6 - Participação percentual nos depósitos totais dos bancos públicos.....	32
Gráfico 7 - Participação percentual no patrimônio líquido total do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições	33
Gráfico 8 - Participação percentual dos bancos públicos no patrimônio líquido total deste segmento	34
Gráfico 9 - Evolução da arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil	62
Gráfico 10 - Taxa de juros Selic, 1995-2013.....	63
Gráfico 11 - Bancos Privados – Participação no ativo total – contas selecionadas	73
Gráfico 12 - Bancos Privados – Participação no passivo total – contas selecionadas	74
Gráfico 13 - Bancos Privados – Receita operacional – participação de contas selecionadas ..	75
Gráfico 14 - Bancos Privados – Despesa operacional – participação de contas selecionadas ..	76
Gráfico 15 - Proporção entre o volume de operações de crédito contratadas pelo FCO e os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional	78
Gráfico 16 - Patrimônio líquido do BB e FCO, 1995-2013	79
Gráfico 17 - Taxa de inadimplência do FCO	80
Gráfico 18 - BB – Participação no ativo total – contas selecionadas	81
Gráfico 19 - BB – Participação no passivo total – contas selecionadas	81
Gráfico 20 - BB – Receita operacional – participação de contas selecionadas	82
Gráfico 21 - BB – Despesa operacional – participação de contas selecionadas.....	83
Gráfico 22 - Proporção entre o volume de operações de crédito contratadas pelo FNE e os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional	85
Gráfico 23 - Patrimônio líquido do BNB e FNE, 1995-2013.....	87
Gráfico 24 - Taxa de inadimplência FNE.....	88
Gráfico 25 - BNB – Participação no ativo total – contas selecionadas	89
Gráfico 26 - BNB – Participação no passivo total – contas selecionadas	90
Gráfico 27 - BNB – Receita operacional – participação de contas selecionadas	91
Gráfico 28 - BNB – Despesa operacional – participação de contas selecionadas.....	93
Gráfico 29 - Resultado Líquido FNE e BNB	96
Gráfico 30 - Proporção entre o volume de operações de crédito contratadas pelo FNO e os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional	98
Gráfico 31 - Patrimônio líquido do Basa e FNO, 1995-2013.....	99
Gráfico 32 - Taxa de inadimplência do FNO	100
Gráfico 33 - Basa – Participação no ativo total – contas selecionadas.....	101
Gráfico 34 - Basa – Participação no passivo total – contas selecionadas.....	102
Gráfico 35 - Basa – Receita operacional – participação de contas selecionadas	103
Gráfico 36 - Basa – Despesa operacional – participação de contas selecionadas	104
Gráfico 37 - Resultado líquido FNO e Basa.....	107

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO	20
2.1. Dinâmicas do setor bancário brasileiro	20
2.2. Diagnóstico do Consórcio Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000)	34
3. BANCOS PÚBLICOS E <i>SOFT BUDGET CONSTRAINT</i>	40
3.1. <i>Soft budget constraint</i>	44
3.2. Metodologia da pesquisa	48
3.3. Descrição das variáveis	52
4. ADMINISTRAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO	55
4.1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional	57
4.2. Macroprocesso de repasse de recursos e concessão de financiamentos	60
4.2.1. Repasse de recursos aos fundos	61
4.2.2. Concessão de financiamentos e retorno das operações de crédito	65
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	73
5.1. Bancos Privados	73
5.2. Banco do Brasil e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste	76
5.3. Banco do Nordeste do Brasil e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste	84
5.4. Banco da Amazônia e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte	97
5.5. Limitações da pesquisa	107
6. CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS	115

1. INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 destinou 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio das instituições financeiras de caráter regional, em consonância com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

A instituição dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste - FCO ocorreu, no ano seguinte à promulgação da Carta Magna, pela Lei n. 7.827, de 27 de setembro de 1989. Com o objetivo contribuir para o desenvolvimento econômico e social dessas regiões, essa lei determinou também a distribuição de recursos transferidos, pelo Tesouro Nacional, para os três fundos constitucionais. O FNE fica com 1,8% e os outros dois fundos, FCO e FNO, com 0,6% cada.

De acordo com essa Lei, além de parte da arrecadação tributária federal, constituem fonte de recursos dos fundos: a) retornos e resultados de suas aplicações; b) resultado da remuneração dos recursos momentaneamente não aplicados, calculados com base em indexador oficial; c) contribuições, doações, financiamentos e recursos de outras origens, concedidos por entidades de direito público ou privado, nacionais ou estrangeiras; e d) dotações orçamentárias e recursos previstos em lei.

Ao final do exercício de 2013, pelas demonstrações financeiras apresentadas pelas instituições financeiras administradoras, o patrimônio líquido total dos três fundos atingiu R\$ 83 bilhões, o que corresponde a 1,7% do Produto Interno Bruto brasileiro, sendo R\$ 47,6 bilhões no FNE, R\$ 18,5 bilhões no FCO e R\$ 16,8 bilhões no FNO.

Apesar do expressivo volume de recursos já acumulados, no patrimônio líquido desses fundos, FNE e FNO apresentaram déficits recorrentes, na apuração de resultados, após o

exercício de 2005. Naquele exercício, os Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional alteraram normas de estruturação e padronização dos balanços e balancetes dos fundos constitucionais de financiamento, bem como redefiniram procedimentos contábeis, para a constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa e o reconhecimento de prejuízo nas operações em que esses fundos detenham o risco integral ou compartilhado.

A administração dos três fundos é distinta e autônoma e, observadas as atribuições previstas em lei, exercida pelos seguintes órgãos: a) Conselho Deliberativo das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste e do Centro-Oeste, respectivamente; b) Ministério da Integração Nacional; e c) instituição financeira de caráter regional. Banco da Amazônia – Basa, Banco do Nordeste do Brasil - BNB e Banco do Brasil - BB administram FNO, FNE e FCO, respectivamente. No caso do FCO, a Lei nº 7.827/1989 determina que o BB transfira administração, patrimônio, operações e recursos para o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, após sua instalação e funcionamento.

As instituições financeiras recebem tarifa, denominada taxa, para administrarem os recursos dos fundos. Inicialmente, foi definido que cada instituição faria jus a uma taxa de administração de 2% ao ano, calculada sobre o patrimônio líquido do fundo respectivo e apropriada mensalmente. Em 1995, ano seguinte à implantação do Plano Real, esse percentual foi elevado para 3% ao ano. No entanto, essa remuneração ficou limitada a 20% dos repasses efetuados pelo Tesouro Nacional, em cada exercício, a partir de 1999. No caso das operações de risco exclusivo dos bancos, não existe taxa de administração, apenas nas operações de risco integral do fundo e de risco compartilhado entre o banco e o fundo.

Além dessa remuneração, paga pela administração dos recursos dos fundos, as instituições financeiras recebem *del credere*, contido nos encargos financeiros cobrados do tomador, pela assunção de riscos nos financiamentos concedidos. Até 2001, o risco das operações era assumido, integralmente, pelas instituições financeiras. Nesse exercício,

alterações legislativas aprovadas – principalmente, em razão da elevada inadimplência, ao final da década de 1990, nas operações de crédito contratadas com recursos dos fundos constitucionais – atribuíram aos fundos, de forma retroativa, o risco total pelos empréstimos contratados até 30 de novembro de 1998.

Essas alterações possibilitaram ainda compartilhamento de riscos e repasse de recursos aos próprios bancos administradores, para que realizem as operações de crédito, em nome próprio e com risco exclusivo. No caso de operações com risco exclusivo do banco, este recebe *del credere* de até 6% ao ano e não há pagamento de taxa de administração. Nas operações de risco compartilhado, o *del credere* limita-se a 3% ao ano.

As instituições financeiras públicas administradoras de fundos constitucionais, além de agências de fomento, também atuam como bancos comerciais, obtendo recursos pela captação junto ao mercado ou depósitos de disponibilidades e poupanças do público que atendem. A ampliação da oferta de crédito e do atendimento bancário, bem como a atuação anticíclica e de apoio à política econômica, em momentos de instabilidade, são argumentos favoráveis à atuação comercial dessas instituições.

Contudo, há controvérsias, quanto à intervenção de estatais, na atividade econômica, com eventual comprometimento do patrimônio público, ao concorrer com o mercado, pela captação de recursos, e pela prestação de serviços em condições de menor eficiência que o setor privado, onerando o controlador e a sociedade (CARVALHO; TEPASSÊ, 2010).

Quanto à menor eficiência dos bancos públicos, em relação aos bancos privados, Pinheiro (2007) argumenta que, nessas instituições há multiplicidade de objetivos, falta de clareza e instabilidade temporal das preferências, além de maior suscetibilidade a interferências políticas e restrições de natureza burocrática. Esse autor acrescenta que, no setor público, as afinidades político-partidárias influenciam mais nas promoções do que o

desempenho. Além disso, não há risco de perder o emprego, nem de que o banco entre em falência, já que imperam *soft budgets*.

O conceito de *soft budget constraint* – SBC foi proposto, inicialmente, pelo economista húngaro Janos Kornai no contexto de economias socialistas. Bergara, Ponce e Zipitriá (2011) afirmam que o termo SBC, geralmente associado ao papel paternalista do Estado para com as organizações econômicas, remete às expectativas de sistemáticos socorros dessas organizações por governos ou bancos. Kornai (1986) argumenta que existem diferentes formas e meios de relaxar as restrições orçamentárias de uma organização.

A decisão de atenuar as limitações econômico-financeiras de agentes econômicos individuais emerge, por exemplo, da preocupação dos governos por emprego, bem como da necessidade ganhar apoio político. As expectativas de resgate, em caso de problemas financeiros, enfraquecem os incentivos para a redução de custos, geram desperdício de recursos e aumentam a rigidez das unidades econômicas (SKOOG, 1998).

O repasse regular de recursos tributários estabelecidos na Constituição Federal garante fontes estáveis aos fundos constitucionais de financiamento e, conseqüentemente, às instituições financeiras de caráter regional que administram esses fundos, em conjunto com o Ministério da Integração Nacional e os conselhos deliberativos das superintendências de desenvolvimento das regiões beneficiadas. Assim, existem indícios suficientes, para a possível caracterização de SBC, por parte dos gestores desses fundos constitucionais.

As instituições tornam-se particularmente relevantes, quando SBC emerge como um problema de assistência externa. Nesse caso, a relação de crédito bancário ocorre dentro de um ambiente em que os políticos estão dispostos e são capazes de alterar as regras do jogo, ou seja, de atenuar as restrições econômico-financeiras de determinados agentes econômicos. Dessa forma, em ambientes institucionais nos quais os resultados patrimoniais podem ser facilmente protegidos por meio de canais políticos, as pessoas são incentivadas a realocarem

os seus recursos, para atividades políticas, levando a investimentos economicamente menos produtivos para o conjunto da sociedade (BERGARA; PONCE; ZIPITRÍA, 2011).

Aparentemente, isso vem ocorrendo com os fundos em tela. A Lei nº 12.712, de 30 de agosto de 2012, autorizou a União a subscrever e integralizar, até 31 de dezembro de 2014, ações do Basa e do BNB, visando a aumentar o capital social dessas instituições no valor de R\$ 1 bilhão e R\$ 4 bilhões, respectivamente. Importante salientar que a Medida Provisória nº 564/2012, origem dessa Lei, não previa tal aumento de capital.

De acordo com o parecer da comissão mista designada para analisar a MP, a inserção do dispositivo que autoriza esse aumento de capital teve como objetivo reforçar a capacidade de atuação dessas instituições diante da perspectiva de aumento dos investimentos estruturantes, nas regiões em que atuam, sendo a capitalização indispensável para que Basa e BNB continuassem a exercer o papel fomentador das economias das regiões Norte e Nordeste, sem desatender os limites prudenciais estipulados pelo Acordo de Basileia. Em outras palavras, a dinâmica das atividades dessas instituições – termo agora considerado como sinônimo de agentes sociais – era insustentável, significando que funcionaram como mecanismos transversos de transferência de renda para os seus parceiros comerciais.

O objeto desta pesquisa é a relação entre os fundos constitucionais de financiamento e as instituições financeiras que os administram. Difere, portanto, de estudos que buscaram avaliar se esses fundos efetivamente contribuíram para o desenvolvimento econômico e social das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, tais como os desenvolvidos por Almeida, Silva e Resende (2006), MTE-Dieese (2007) e Macedo e Matos (2008).

A pesquisa busca resposta para a seguinte questão: em que medida os repasses regulares do Tesouro Nacional aos fundos constitucionais de financiamento, os mecanismos estabelecidos para remunerar as instituições financeiras de caráter regional pela administração desses fundos e pelos riscos assumidos na concessão de crédito e a expectativa de novos

aportes externos de capital, quando necessários, exacerbam o risco moral e a seleção adversa nas escolhas alocativas dos respectivos administradores?

Dada essa questão, a pesquisa tem como objetivo levantar evidências da síndrome *soft budget constraint*, gerada pelos fundos constitucionais de financiamento, na atuação das referidas instituições financeiras de caráter regional, pela demonstração da situação patrimonial e dos resultados operacionais historicamente apresentados pelos fundos e pelas instituições financeiras que os administram, bem como apresentar sugestões para a reconfiguração do papel dessas instituições na Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Desse modo, trabalha-se com a hipótese de que os mecanismos destinados a remunerar as instituições financeiras de caráter regional, pela administração dos recursos dos fundos constitucionais de financiamentos, não são adequados e contribuem para atenuar as suas respectivas restrições econômico-financeiras. Entre esses mecanismos, destacam-se a disponibilidade de recursos que possibilita ganhos de tesouraria, a partir da aplicação em título públicos, a fixação da taxa de administração acima dos custos efetivamente incorridos, estabelecida como percentual do patrimônio líquido dos fundos, e a definição de *del credere* superior aos riscos assumidos pelas instituições financeiras na concessão de crédito.

A análise da administração dos fundos constitucionais pelas instituições financeiras federais de caráter regional justifica-se, pela importância desses fundos, para o desenvolvimento econômico e social das regiões beneficiadas, dada a materialidade dos recursos envolvidos.

A pesquisa pretende subsidiar os formuladores dessa política de desenvolvimento regional: Ministério da Integração Nacional, responsável direto pela elaboração, pela execução, pelo monitoramento e pela avaliação dessa política pública; Ministério da Fazenda, na qualidade de supervisor das instituições financeiras administradoras; Congressistas,

responsáveis pela aprovação do papel e das atribuições de cada instituição nesse sistema, principalmente, os pertencentes às bancadas das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste; Controladoria Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União – TCU, responsáveis por fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e das entidades da administração direta e indireta da União, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade.

O Ministério da Integração Nacional (2012) reconhece uma série de limitações para o atual modelo de aplicação de recursos dos fundos constitucionais. Dentre elas, destacam-se: i) a impossibilidade da aplicação desses recursos em outras áreas também prioritárias da PNDR, no País, porém localizadas fora das macrorregiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste; ii) a concentração dos desembolsos, em espaços mais dinâmicos, no interior das regiões, em função da inexistência de mecanismos eficientes de indução espacial dos investimentos; iii) os mecanismos de seletividade setorial muito genéricos; iv) as limitadas exigências de contrapartidas; v) a sobreposição entre fundos constitucionais e fundos de desenvolvimento e de ambos com o BNDES, dificultando a complementaridade e incentivando a competição descoordenada pela aplicação dos recursos escassos; e vi) a inexistência de recursos não reembolsáveis, que possam atender outras necessidades do desenvolvimento regional, que não o financiamento das atividades produtivas. Esse último ponto está diretamente relacionado à eventual percepção dos atuais mecanismos como meios transversos de distribuição de renda.

Inspeções do Banco Central do Brasil - BCB, da Controladoria Geral da União - CGU e do Tribunal de Contas da União – TCU detectaram fragilidades nas administrações dos fundos constitucionais. O Banco Central, em 1999 e no segundo semestre de 2000, apurou a necessidade de complementação de provisão para fazer face aos riscos de crédito da carteira do FNE. O TCU, em 2003, em inspeção no BNB, sobre a gestão do FNE, apontou as seguintes ocorrências: i) pagamento a maior da taxa de administração, devido à superavaliação do patrimônio líquido do FNE; ii) ausência de provisão para créditos de

liquidação duvidosa nos demonstrativos contábeis do FNE; iii) ausência de retorno do *del-credere* das operações contratadas, até 30 de novembro de 1998, em curso normal, considerando que o risco dessas operações passou a ser de responsabilidade do FNE; iv) consignação de valor incorreto do risco do crédito nas notas explicativas das demonstrações contábeis; e v) pagamento indevido de *del-credere* aos bancos repassadores, por operações contratadas até 30 de novembro de 1998.

Poucos estudos buscaram aplicar a teoria *soft budget constraint* a casos brasileiros. Nesse contexto, o setor financeiro nacional é um campo particularmente interessante para a verificação da aplicabilidade dessa teoria. Em primeiro lugar, pela expressiva participação dos bancos públicos no sistema financeiro nacional - SFN. Em segundo lugar, devido ao elevado grau de formalização, padronização e consistência dos dados, a partir da regulamentação do Banco Central do Brasil, reconhecidamente atuante nesse sentido. Tal disponibilidade de dados comparáveis não é facilmente encontrada em outros setores da economia.

Além desta introdução, os resultados deste trabalho estão estruturados em seis capítulos. O Capítulo 2 apresenta o contexto do setor bancário brasileiro, incluindo os antecedentes históricos e as reconfigurações desse setor, após a implantação do Plano Real, a proposta de reorientação estratégica das instituições financeiras federais, conforme proposta formulada em estudo contratado ao Consórcio Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000), e os motivos que levaram a manutenção do modelo ainda vigente.

O Capítulo 3 expõe o referencial teórico utilizado nesta pesquisa. No início, relata a controvérsia sobre o papel dos bancos públicos, no desenvolvimento econômico, e elenca alternativas da sociedade, em optar por bancos públicos ou privados regulados. Na sequência, descreve o conceito de *soft budget constraint* e o papel das instituições na formação dessa síndrome. Ainda nesse capítulo, a última seção apresenta a metodologia da pesquisa e os

métodos a serem utilizados no estudo – *process tracing* e comparativo, mediante análise gráfica e de tabelas – e descreve os dados pertinentes.

Na sequência, a descrição do macroprocesso de repasse de recursos e concessão de financiamentos, utilizando-se do método *process tracing*, busca descrever a dinâmica das variáveis que determinam a relação entre os fundos constitucionais de financiamento e as instituições financeiras de caráter regional. Tal descrição inclui a tentativa de aprovação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, em substituição aos mecanismos atuais.

O Capítulo 5 analisa as informações baseadas em dados disponibilizados, pelo Banco Central e pelo Ministério da Integração Nacional, e demonstrativos financeiros e relatórios de gestão divulgados pelas instituições financeiras, além das limitações da pesquisa.

A conclusão consolida a resposta à questão de pesquisa, valida as hipóteses levantadas nesta introdução e apura o grau de realização dos objetivos. Nesse sentido, ela contém sugestões para o aperfeiçoamento dos desenhos institucional e organizacional das instituições financeiras federais, bem como a definição mais precisa do papel e das responsabilidades individuais, na busca da execução eficiente dos objetivos do Estado, conforme preconiza a Constituição Federal.

2. SETOR BANCÁRIO BRASILEIRO

Este Capítulo descreve a dinâmica do segmento bancário brasileiro, mediante indicadores de participação dos setores privados e público, com destaque para Banco do Brasil, Banco da Amazônia e Banco do Nordeste, administradores, respectivamente dos Fundos Constitucionais do Centro-oeste, Norte e Nordeste. Em seguida, são apresentados os pontos mais relevantes, para a pesquisa, do diagnóstico realizado, pela consultoria contratada junto ao Consórcio Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000), voltado para a reorientação estratégica do conjunto de instituições financeiras públicas federais.

2.1. Dinâmicas do setor bancário brasileiro

Costa (2012) subdivide a história dos bancos brasileiros em cinco estágios. O primeiro estágio, de 1808 a 1921, abrange, desde a primeira fundação do primeiro Banco do Brasil, até sua transformação em semiautoridade monetária, na qual a economia brasileira oscilou entre o padrão-ouro e diversas tentativas estatais de emissão de uma moeda apenas fiduciária, isto é, sem lastro específico, para cobrir déficits. No segundo estágio, entre 1921 até 1945, ocorre a origem dos principais bancos que hoje atuam no país. Nesse estágio, surgiram as condições mínimas necessárias para a criação da moeda bancária. Entre 1945 e 1964, no terceiro estágio da história bancária brasileira, iniciou-se a exigência de reservas bancárias fracionárias sobre os depósitos. O papel de autoridade monetária era dividido entre a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC e o Banco do Brasil (COSTA; 2012).

Costa (2012) afirma que a criação do Banco Central, em 1964, que efetivamente impôs exigência de reservas bancárias sobre os bancos, marca o início do quarto estágio, que perdura até 1999. Vários eventos importantes marcaram esse estágio. Inicialmente, entre 1964 e 1974, verifica-se a tentativa de transplantar o modelo norte-americano de segmentação regional e

funcional de instituições financeiras. Em seguida, até 1988, ocorre o processo de concentração, conglomeração e internacionalização dos bancos nacionais. Após a promulgação da Constituição Federal de 1988, vem a liberação do mercado financeiro, com abertura ao capital estrangeiro. O Plano Real também pertence a esse estágio. O quinto estágio inicia-se, em 1999, com a implantação do atual tripé da política econômica, composto por responsabilidade fiscal, metas para inflação e câmbio flutuante.

A implantação do Plano Real, em meados da década de 1990, desencadeou uma série de transformações no setor bancário brasileiro. Esse plano de estabilização, ao mesmo tempo em que pôs fim à inflação alta e crônica que assolava o País, também reduziu as receitas dos bancos provenientes do *floating* de recursos. Logo depois da implantação do Plano, a taxa básica de juros da economia foi elevada e, conseqüentemente, a inadimplência do sistema aumentou consideravelmente (ARAÚJO; CINTRA, 2011).

Freitas (2007) afirma que essas transformações foram condicionadas por um amplo conjunto de fatores de natureza macroeconômica, regulatória e estrutural. Destacam-se a estabilidade dos preços e a gestão das políticas monetária e cambial, no âmbito macroeconômico, a adesão ao Acordo de Basileia, no âmbito regulatório, e, no âmbito estrutural, a abertura financeira e a ampliação da presença estrangeira no SFN, bem como a privatização das instituições financeiras estaduais.

Costa (2012) aponta a existência de três fases ou períodos, no setor bancário brasileiro, após o fim da alta e crônica inflação:

- 1995-2002: crise bancária com liquidação de grandes (e também de pequenos) bancos privados nacionais; privatização de bancos estaduais, reestruturação patrimonial das instituições financeiras públicas federais, concentração e desnacionalização bancária.
- 2003-2006: acesso popular aos bancos (“bancarização”) e ao crédito (em consignação, aos consumidores e microcrédito) com ganho de economia de escala, elevando a competitividade dos bancos no Brasil.

- 2007-2011: novo processo de concentração bancária, com fusões, associações e aquisições interbancárias, com os bancos resultantes alcançando escala para competir internacionalmente em fase de apreciação da moeda nacional (COSTA, 2012, p. 16).

Na segunda metade da década de 1990 e início da década seguinte, a União, para impedir a eclosão de uma crise bancária sistêmica, implantou um conjunto de medidas (ARAÚJO; CINTRA, 2011). Após intervenção, nos bancos Econômico e Nacional, o governo editou a MP nº 1.179 e a Resolução CMN nº 2.208, ambas de 3 de novembro de 1995, criando o Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional - PROER. De acordo com a MP nº 1.179/1995, esse programa visava a assegurar liquidez e solvência ao SFN e a resguardar os interesses de depositantes e investidores. Por meio da criação de linhas de crédito, de incentivos fiscais, de benefícios tributários e de isenção temporária do cumprimento de obrigações bancárias, o PROER regulamentou a aquisição de bancos com problemas patrimoniais e de solvência (CAMARGO, 2009).

Outra medida foi a criação Fundo Garantidor de Créditos – FGC, em agosto de 1995. De acordo com o *site* do Banco Central, o FGC é uma entidade privada, sem fins lucrativos, que administra um mecanismo de proteção aos correntistas, poupadores e investidores. O FGC permite recuperar depósitos ou créditos mantidos em instituição financeira, até determinado valor, em caso de intervenção, liquidação ou falência. As instituições associadas contribuem, mensalmente, para a manutenção do fundo, com porcentual sobre os saldos das contas correspondentes às obrigações objeto de garantia. Assim, os riscos das atividades bancárias são suportados pelos participantes do sistema financeiro, sem impacto para os contribuintes. Esse princípio do sistema financeiro é especialmente relevante para a presente pesquisa.

A exigência de capital mínimo, para os bancos que atuam no País, em função dos riscos assumidos, ocorreu a partir da adesão ao Acordo de Basileia. A Resolução nº 2.099, de

17 de agosto de 1994, do Banco Central, divulgou os valores mínimos de capital e patrimônio líquido ajustado, bem como a obrigatoriedade da manutenção de patrimônio líquido ajustado, em valor compatível com o grau de risco das operações ativas das instituições financeiras e demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central.

A Resolução nº 2.682, de 21 de dezembro de 1999, revisou os procedimentos a serem observados, para a classificação da carteira de operações de crédito, bem como para a constituição de provisão para perdas. Os critérios utilizados, até então, eram baseados exclusivamente no prazo de inadimplência e desconsideravam, portanto, o risco potencial do tomador de recursos. De acordo com essa Resolução, as metodologias de classificação são de responsabilidade da instituição financeira. Porém, a classificação deve observar, dentre outros, os seguintes fatores:

- a) em relação ao devedor e seus garantidores: i) situação econômico-financeira; ii) grau de endividamento; iii) capacidade de geração de resultados; iv) fluxo de caixa; v) administração e qualidade de controles; vi) pontualidade e atrasos nos pagamentos; vii) contingências; viii) setor de atividade econômica; e ix) limite de crédito;
- b) em relação à operação: i) natureza e finalidade da transação; ii) características das garantias, particularmente quanto à suficiência e liquidez; e iii) valor.

A reestruturação dos bancos estaduais ocorreu mediante o Programa de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária - PROES. O PROES financiou as despesas integrais dessa reestruturação, no caso de privatização ou transformação dos bancos em instituições não bancárias, ou a metade dessas despesas, caso o Estado pretendesse continuar como controlador do banco (CAMARGO, 2009). Dos bancos estaduais existentes, em 1996, dez foram extintos, seis privatizados pelos governos estaduais, sete federalizados

para posterior privatização, cinco reestruturados com recursos do PROES e apenas três não participaram da reestruturação (ARAUJO; CINTRA, 2011).

No âmbito federal, também houve o Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais (MP 2.196, de 28 de junho de 2001). Vidotto (2005) afirma que esse programa deu continuidade ao saneamento e à capitalização do BB, em 1996, e às medidas de saneamento do sistema financeiro da habitação e da própria CEF, na segunda metade da década. BNB, Basa e demais bancos federais foram contemplados com mudanças, nos critérios de capital mínimo, troca de créditos por papéis do Tesouro Nacional e assunção, pela União, de riscos em linhas de crédito oficiais, entre outros benefícios.

A evolução do número de bancos públicos ou privados (Tabela 1) demonstra que, apesar da ampliação da participação estrangeira, no segmento, houve redução significativa do número de bancos que atuam no país.

Tabela 1 - Quantitativo de bancos por origem de capital

Discriminação	1995	...	2000	...	2005	...	2010	2011	2012	2013
Públicos	32		17		14		9	9	9	9
Privados	210		175		147		148	151	151	146
<i>Nacionais</i>	144		91		77		77	73	70	67
<i>Nacionais com participação estrangeira</i>	28		14		13		11	16	16	15
<i>Controle estrangeiro</i>	21		57		49		54	56	59	58
<i>Estrangeiros</i>	17		13		8		6	6	6	6
TOTAL	242		192		161		157	160	160	155

Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

Quanto às instituições públicas, do total de 32 bancos públicos contabilizados, em 1995, apenas nove subsistiram, dos quais cinco ainda são controlados pelos estados: Banco do Estado de Sergipe - Banese, Banco do Estado do Espírito Santo - Banestes, Banco do Estado do Pará - Banpará, Banco do Estado do Rio Grande do Sul - Banrisul e Banco Regional de Brasília - BRB. No âmbito federal, após federalizações, privatizações e incorporações, Banco

do Brasil - BB e Caixa Econômica Federal - CEF atuam em todo o país, e Banco do Nordeste do Brasil - BNB e Banco da Amazônia - Basa atuam com vistas ao desenvolvimento regional das regiões Nordeste e Norte, respectivamente. Por sua natureza, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES não pertence ao sistema financeiro bancário.

Essas alterações desencadearam, no início, uma redução do número de agências instaladas no país. Entretanto, os bancos voltaram a crescer organicamente, registrando um total de 22.918 dependências, em dezembro de 2013, o que representa uma variação de 39,8% em relação à quantidade registrada em dezembro de 2000. Conforme apresentado na Tabela 2, os bancos públicos ainda detêm a maior rede de agências do setor. Entre 2000 e 2013, essas instituições abriram 3.395 novas agências, um aumento de 51,8%. Destaca-se, também, a forte expansão dos bancos privados nacionais que ampliaram o quantitativo de agências, em 49,7%, no mesmo período, com a abertura de 3.053 novas agências.

Tabela 2 - Número de agências bancárias por origem de capital

Discriminação	1995	...	2000	...	2005	...	2010	2011	2012	2013
Público	8.214		6.556		7.672		8.322	8.534	9.315	9.951
BB	3.000		2.927		4.007		5.087	5.183	5.362	5.450
CEF	1.707		1.693		1.894		2.208	2.309	2.868	3.288
Outros Públicos	3.507		1.936		1.771		1.027	1.042	1.085	1.213
Privado Nacional	8.607		6.147		6.674		7.998	9.124	9.206	9.200
Controle Estrangeiro	360		3.693		3.281		3.493	3.618	3.697	3.767
TOTAL	17.181		16.396		17.627		19.813	21.276	22.218	22.918

Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

A Constituição Federal de 1988 - CF88 disciplina, em seu art. 173, que a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida, quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, ressalvados os casos previstos na própria Constituição. Ao tratar especificamente do Sistema Financeiro Nacional - SFN, a CF88 determina que esse sistema, estruturado de forma a promover o

desenvolvimento equilibrado do País e a servir aos interesses da coletividade, em todas as partes que o compõem, abrangendo as cooperativas de crédito, será regulado por leis complementares que disporão, inclusive, sobre a participação do capital estrangeiro nas instituições que o integram.

Contudo, a CF88 determina também, no §2º do art. 165, que a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento conste, anualmente, da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Assim sendo, desde a primeira LDO sancionada no País, Lei nº 7.800/89, as LDOs têm traçado as diretrizes básicas dessa política, priorizando algumas áreas de investimento de acordo com as especificidades de cada instituição. Vidotto (2010) ao analisar o desempenho operacional dos bancos públicos, afirma que as evidências sobre a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento são suficientes para sustentar que estas atuam em consonância com as diretrizes determinadas na LDO.

Porém, não permitem responder em que medida isso ocorre. Primeiro, pela natureza genérica da LDO, com elevada abstração. A não inscrição de metas quantitativas nessa lei, conforme Quadro 1, compromete a possibilidade de uma avaliação mais precisa do desempenho dos bancos públicos à luz das prioridades estabelecidas.

O estudo de Vidotto (2010) analisa o desempenho operacional dos bancos públicos em dois níveis. Primeiro, em relação ao direcionamento setorial do crédito, uma vez que CEF, BB e BNDES situam-se no centro de subsistemas de crédito especializado. Nos setores habitacional e rural, atribuídos respectivamente à CEF e ao BB, ocorre o predomínio do setor público, com participação superior a 70% no primeiro e 60% no segundo. No setor industrial, a cargo, principalmente, do BNDES, a participação foi superior a 40% na última década.

Quadro 1 - LDO 2014 - Prioridades de aplicação de recursos das agências financeiras oficiais de fomento

CEF: redução do déficit habitacional e melhoria das condições de vida das populações em situação de pobreza, especialmente quando beneficiam idosos, pessoas com deficiência, povos e comunidades tradicionais, mulheres chefes de família e militares das Forças Armadas que moram em áreas consideradas de risco, via financiamentos e projetos habitacionais de interesse social, projetos de investimentos em saneamento básico e desenvolvimento da infraestrutura urbana e rural;
BB: aumento da oferta de alimentos para o mercado interno, especialmente de alimentos integrantes da cesta básica e por meio de incentivos a programas de agricultura familiar, e da oferta de produtos agrícolas para exportação e intensificação das trocas internacionais do Brasil com seus parceiros, incentivando a competitividade de empresas brasileiras no exterior;
BNB, Basa, BB e CEF: estímulo à criação de empregos e ampliação da oferta de produtos de consumo popular, mediante apoio à expansão e ao desenvolvimento das cooperativas de trabalhadores artesanais, do extrativismo, do manejo de florestas de baixo impacto, das atividades desenvolvidas pelos povos e comunidades tradicionais, da agricultura de pequeno porte, da pesca e das micro, pequenas e médias empresas;
BNDES: a) desenvolvimento das cooperativas de produção, micro, pequenas e médias empresas, tendo como meta o crescimento de 50% das aplicações destinadas a esses segmentos, em relação à média dos três últimos exercícios, desde que haja demanda habilitada; b) financiamento de programas do PPA 2012-2015, especialmente as atividades produtivas que propiciem a redução das desigualdades de gênero e étnico-raciais; c) reestruturação produtiva, com vistas a estimular a competitividade interna e externa das empresas nacionais, bem como o apoio a setores prejudicados pela valorização cambial da moeda nacional; d) financiamento nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, incluindo prevenção, redução e combate à desertificação, infraestrutura, incluindo mobilidade e transporte urbano, navegação de cabotagem e expansão das redes urbanas de distribuição de gás canalizado, e os projetos do setor público, em complementação aos gastos de custeio; d) financiamento nas áreas de saúde, educação, meio ambiente, incluindo prevenção, redução e combate à desertificação, infraestrutura, incluindo mobilidade e transporte urbano, navegação de cabotagem e expansão das redes urbanas de distribuição de gás canalizado, e os projetos do setor público, em complementação aos gastos de custeio; e) financiamento para investimentos na área de geração e transmissão de energia elétrica, transporte de gás natural por meio de gasodutos, bem como para programas relativos à eficiência no uso das fontes de energia, inclusive fontes alternativas; f) financiamento para projetos geológicos, geotécnicos e ambientais associados a programas municipais de melhoria da gestão territorial e de identificação de áreas de risco; g) redução das desigualdades regionais, sociais, étnico-raciais e de gênero, por meio do apoio à implantação e expansão das atividades produtivas; h) financiamento para o apoio à expansão e ao desenvolvimento das empresas de economia solidária, dos arranjos produtivos locais e das cooperativas, bem como dos empreendimentos afro-brasileiros e indígenas; i) financiamento à geração de renda e de emprego por meio do microcrédito, com ênfase nos empreendimentos protagonizados por afro-brasileiros, indígenas, mulheres ou pessoas com deficiência; j) desenvolvimento de projetos de produção e distribuição de gás natural e biocombustíveis nacionais; k) financiamento para os setores têxtil, moveleiro, fruticultor e coureiro-calçadista, tendo como meta o crescimento de 50% das aplicações destinadas a esses segmentos, em relação à média dos três últimos exercícios, desde que haja demanda habilitada; l) financiamento de projetos voltados para substituição de importação nas cadeias produtivas nos setores de maquinaria industrial, equipamento móvel de transporte, máquinas e ferramentas, eletroeletrônicos, produtos químicos e farmacêuticos e de matérias-primas para a agricultura; m) financiamento de projetos e empreendimentos voltados para a cadeia produtiva da reciclagem de resíduos sólidos com tecnologias sustentáveis; e n) financiamento para o desenvolvimento tecnológico nacional de insumos e equipamentos voltados à área da saúde;
BNDES e Finep: promoção do desenvolvimento da infraestrutura e da indústria, da agricultura e da agroindústria, com ênfase no fomento à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica, à melhoria da competitividade da economia, à estruturação de unidades e sistemas produtivos orientados para o fortalecimento do Mercosul, à geração de empregos e à redução do impacto ambiental;
Basa, BNB e BB: redução das desigualdades sociais, de gênero, étnico-raciais, inter e intrarregionais, nas Regiões Norte, Nordeste, com ênfase na região do semiárido, e Centro-Oeste do País, observadas as diretrizes estabelecidas na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, mediante apoio a projetos voltados para o melhor aproveitamento das oportunidades de desenvolvimento econômico-social e maior eficiência dos instrumentos gerenciais dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte - FNO, do Nordeste - FNE e do Centro-Oeste -

Fonte: Lei nº 12.919, de 24 dezembro de 2013.

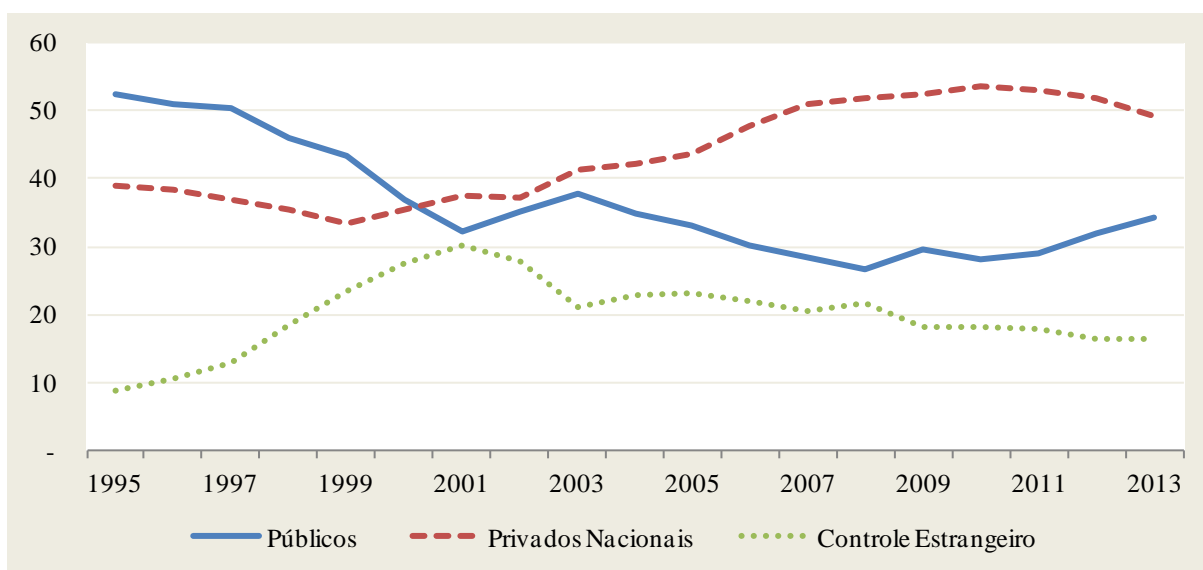
Essa preponderância, nos respectivos mercados, sugere que o padrão de atuação dessas instituições é diferenciado em relação aos demais agentes que atuam no mesmo segmento (VIDOTTO, 2010). Pinheiro (2007) corrobora esse enunciado, ao afirmar que, se os bancos públicos são um instrumento de intervenção estatal, a sua existência só se justifica, em princípio, por atuação distinta de seus congêneres privados. Vidotto (2010) também aponta para objetivos sociais e econômicos de ordem mais geral, como a função contracíclica e a inclusão bancária. Quanto à função contracíclica, observa-se, a partir do terceiro trimestre de 2008, a recuperação da participação do setor público, superando a marca de 40% do total do crédito ofertado no sistema financeiro nacional. Enquanto as taxas de expansão do crédito privado e do nível de atividade mostravam um movimento de forte queda, a taxa de incremento da oferta de crédito público, ao contrário, acelerava-se.

Além da oferta de linhas de crédito com maiores prazos e melhores condições para setores específicos – rural, habitacional, industrial e para infraestrutura – os bancos públicos federais contribuem para aumentar o grau de inserção formal da sociedade brasileira no sistema bancário (ARAUJO; CINTRA, 2011). Araújo e Cintra (2011) afirmam que, apesar da enorme concentração das agências bancárias, nas regiões Sudeste e Sul, BB, CEF e BNB podem ser apontados como instituições responsáveis por um esforço de desconcentração das agências em benefício das regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste, na medida em que exibem, para estas regiões, indicadores superiores aos da média nacional. A inclusão ocorre, na forma de cadastros, que subsidiam reconhecimento dos cidadãos, pelo poder público, e aperfeiçoamento dos sistemas de governança pública.

A análise da evolução dos principais agregados contábeis (ativos totais, operações de crédito, depósitos totais e patrimônio líquido) das instituições que compõem o segmento bancário do País, por origem de capital, bem como a análise da evolução desses agregados, nos bancos públicos, demonstram as alterações ocorridas no segmento, após o Plano Real.

Em dezembro de 2013, o total de ativos do segmento bancário atingiu o montante de R\$ 6.130 bilhões. De acordo com o Gráfico 1, os bancos privados nacionais respondem por 49,2% do total de ativos, enquanto os bancos públicos, por 34,4%. Os bancos com controle estrangeiro respondem pelos 16,5% restantes. Isso representa uma inversão, em relação à participação por segmento, em 1995, exercício seguinte à implantação do Plano Real. Naquela ocasião, os bancos públicos detinham 52,3% dos ativos do setor bancário, enquanto os bancos privados nacionais respondiam por 39,0% dos ativos do setor. Apenas 8,7% era de bancos estrangeiros.

Gráfico 1 - Participação percentual nos ativos totais do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições

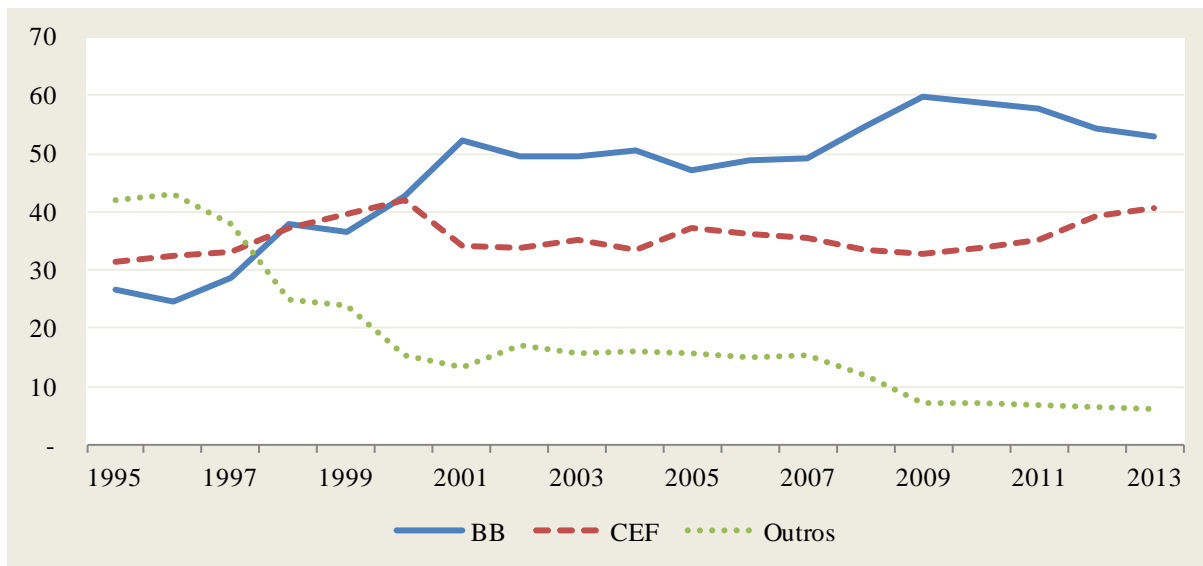


Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

No Gráfico 2, a privatização, principalmente dos bancos estaduais, justifica a redução dos ativos dos demais bancos públicos, enquanto a “limpeza” do balanço da CEF, com a retirada dos créditos imobiliários “podres” dos ativos da instituição, em 2001, reflete a queda ocorrida naquele exercício. A expansão recente do crédito habitacional demonstra a recuperação da participação da CEF no segmento bancário público. No BB, a compra de carteiras de crédito e operações interbancárias de outras instituições financeiras, em 2008, e a

aquisição do Banco Nossa Caixa, além da participação, no Banco Votorantim, em 2009, refletiram-se no aumento da participação dessa instituição.

Gráfico 2 – Participação percentual dos ativos totais dos bancos públicos

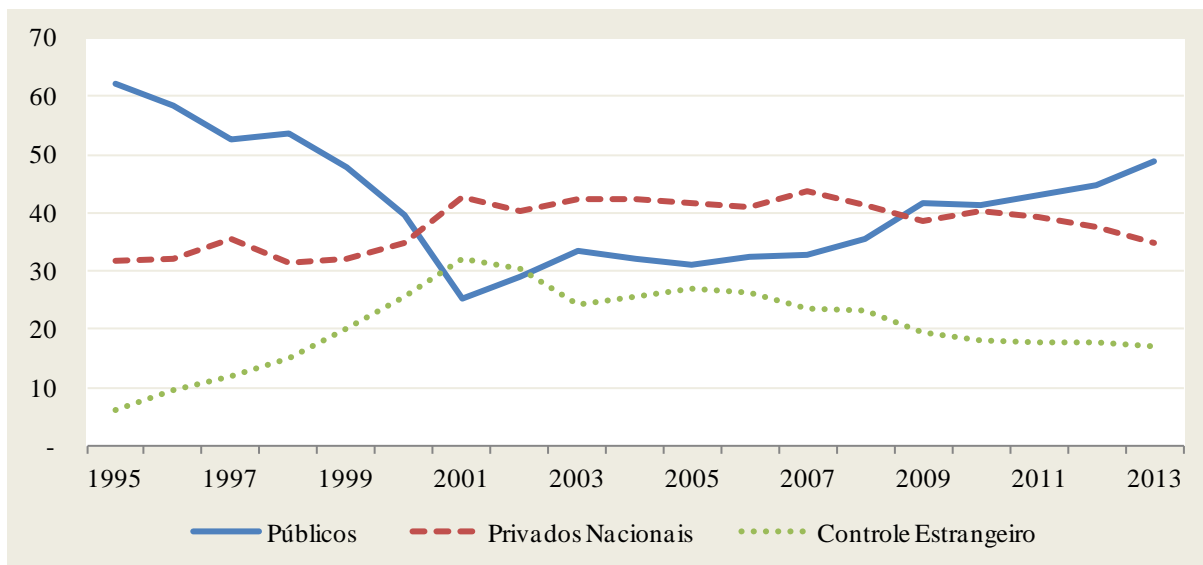


Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

O Gráfico 3 demonstra que a hegemonia dos bancos públicos, na oferta de crédito, na economia brasileira, foi reduzida, durante o final da década de 1990 e o início da década seguinte, alcançando o piso de apenas 25% de participação ao final do ano de 2001. O crescimento mais vigoroso ocorreu durante o movimento contra cíclico para enfrentamento da crise financeira internacional.

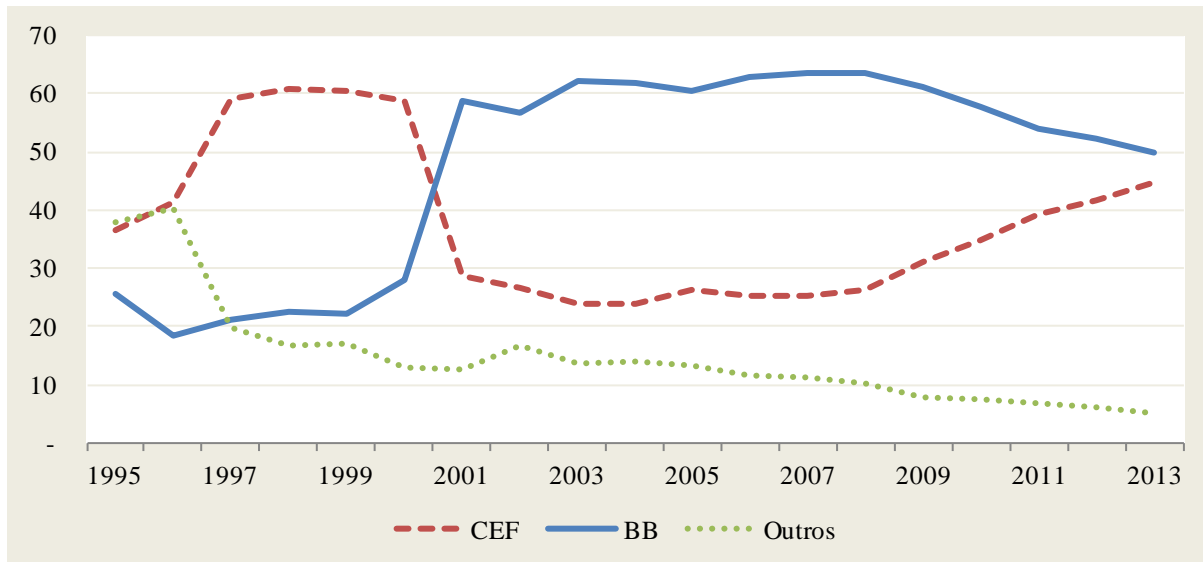
O BB vem ampliando sua participação desde 2000. A CEF, depois da retirada dos ativos “podres” de seu balanço, em 2001, só voltou a expandir a sua participação, no mercado de crédito, em 2008, pelo expressivo aumento da carteira de crédito habitacional (Gráfico 4).

Gráfico 3 - Participação percentual no saldo de operações de crédito do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

Gráfico 4 - Participação percentual no saldo de operações de crédito dos bancos públicos

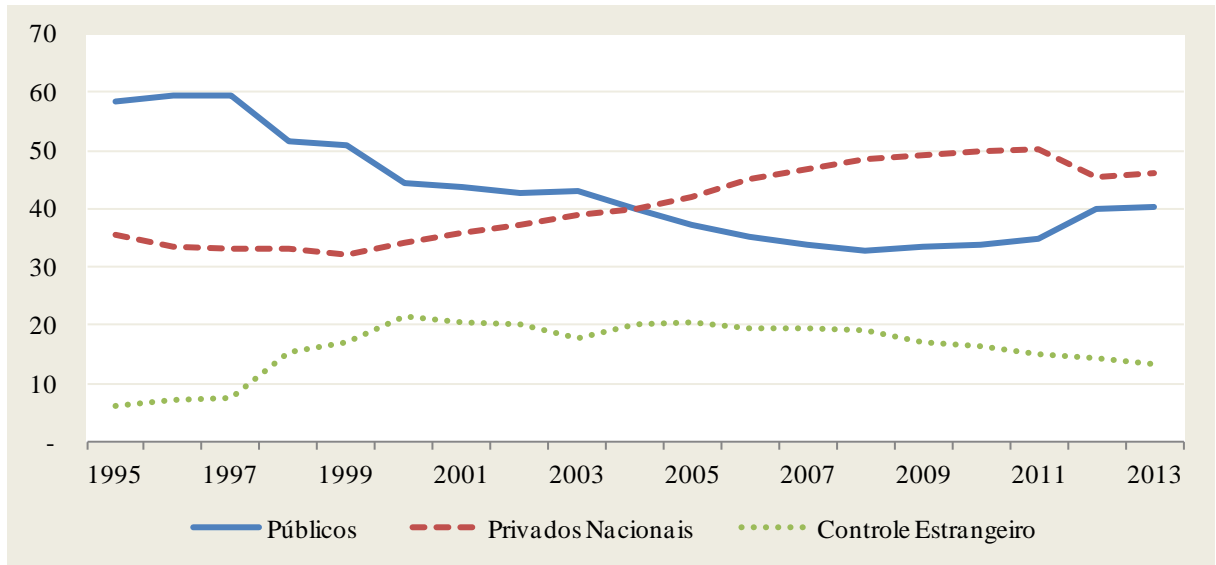


Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

A participação de cada tipo de instituição, nos depósitos totais do setor bancário, representa outra variável importante a ser analisada na estrutura patrimonial do setor. Em 1995, a participação dos bancos públicos atingiu 58,6%, enquanto os bancos privados nacionais respondiam por 35,4% e os bancos estrangeiros detinham apenas 6%. Os bancos

públicos também perderam espaço, sob essa ótica, apesar da recuperação verificada nos anos recentes (vide Gráfico 5).

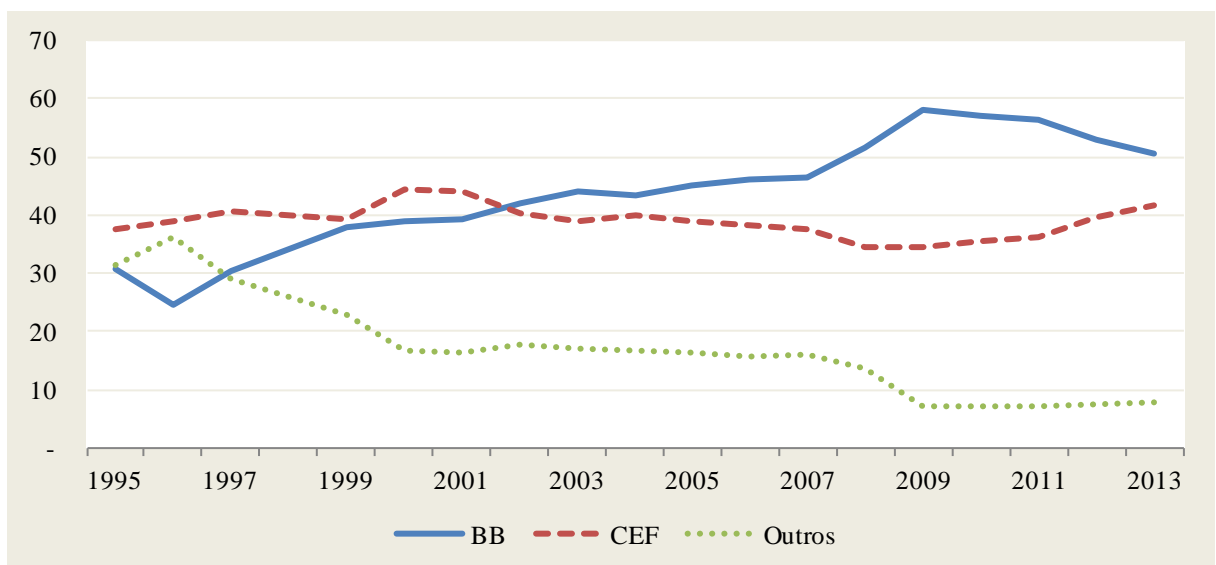
Gráfico 5 - Participação percentual nos depósitos totais do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Posição de 31/12.

Quanto aos bancos públicos, o Gráfico 6 demonstra o aumento gradual da participação do BB, após a capitalização da instituição, em 1996. A CEF apresenta, praticamente, o mesmo patamar de participação ao longo da série.

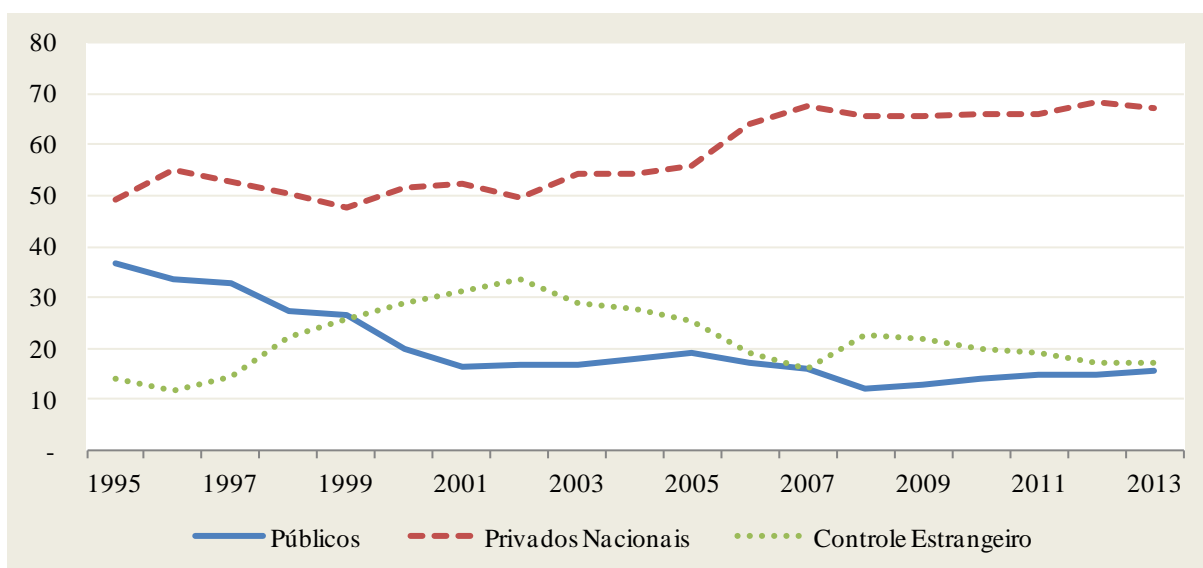
Gráfico 6 - Participação percentual nos depósitos totais dos bancos públicos



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Posição de 31/12.

O patrimônio líquido total das instituições do segmento bancário registrou R\$ 703,4 bilhões ao final de 2013. Nota-se (Gráfico 7) que os bancos privados nacionais detêm parcela significativa desse patrimônio, com participação de 67,5% do total. Na sequência, os bancos com controle estrangeiro detinham 16,9% e os bancos públicos, 15,6%. Importante frisar que os bancos privados nacionais sempre detiveram, no período analisado, a maior parcela de patrimônio líquido. A privatização de instituições públicas e o desequilíbrio estrutural da CEF, no final da década de 1990 e início da década seguinte, justificam a drástica redução do segmento público, ocorrida no período examinado.

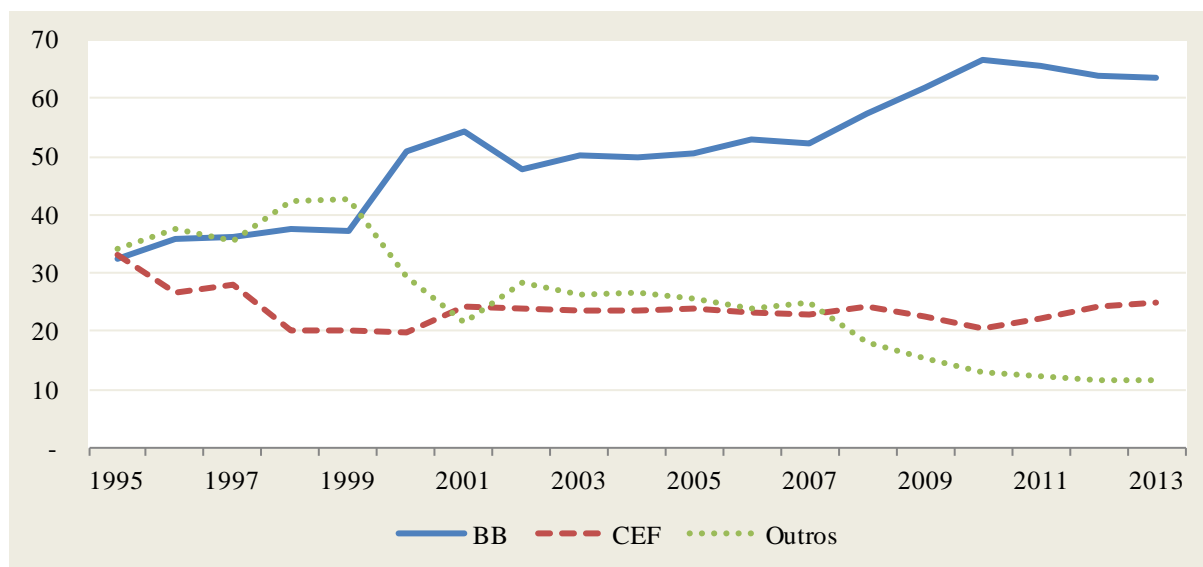
Gráfico 7 - Participação percentual no patrimônio líquido total do segmento bancário por tipo de origem de capital das instituições



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

O Gráfico 8 mostra que BB, CEF e o conjunto dos demais bancos públicos apresentavam praticamente o mesmo montante de patrimônio líquido em seus balanços ao final do exercício de 1995. Depois disso, foi-se consolidando a liderança do BB no quesito patrimônio líquido do setor bancário público.

Gráfico 8 - Participação percentual dos bancos públicos no patrimônio líquido total deste segmento



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Inclui bancos múltiplos, comerciais e caixa econômica. Posição de 31/12.

O núcleo dos bancos públicos federais é constituído, então, por um conjunto de perfil heterogêneo (VIDOTTO, 2005). Enquanto BB, BNB e Basa são sociedades de economia mista, tendo o Tesouro Nacional como controlador principal, CEF e BNDES são empresas públicas, com a totalidade do capital aportado pela União.

À exceção do BNDES, subordinado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, as demais instituições federais encontram-se na alçada do Ministério da Fazenda. O BNDES também é o único que não participa do processo de criação de moeda, na medida em que não capta depósitos junto ao público.

2.2. Diagnóstico do Consórcio Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000)

Com objetivo de desenvolver alternativas, para a reorientação estratégica do conjunto de instituições financeiras públicas federais, o diagnóstico realizado pela consultoria contratada junto ao Consórcio Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000), elaborado no contexto de redução da participação do Estado na economia brasileira, apontou deficiências, no modelo

vigente, tais como: consumo de escassos recursos públicos para a capitalização dessas instituições; sobreposição e lacunas de cobertura na universalização do acesso; e dificuldade para alavancar os recursos da iniciativa privada na ação de desenvolvimento socioeconômico.

Nesse contexto, a multiplicidade de instituições, aliada à baixa coordenação entre elas, na execução de políticas públicas, gera sobreposição de atuação e desperdício de oportunidades de sinergia. Além disso, não há uma separação clara entre responsabilidades e recursos do Tesouro Nacional e responsabilidades e recursos dessas instituições. Assim, da mistura das atividades comerciais com a execução de políticas públicas, surgem subsídios cruzados, entre captação e alocação de recursos, riscos, receitas e custos operacionais (BOOZ-ALLEN & HAMILTON-FIPE, 2000).

Ao longo do tempo, o conjunto de instituições financeiras federais apoiou o Estado no cumprimento de vários de seus objetivos. Porém, o modelo vigente deixa lacunas importantes (BOOZ-ALLEN & HAMILTON-FIPE, 2000). Especificamente, quanto ao desenvolvimento regional, a consultoria afirma que a coordenação das ações de desenvolvimento e integração das cadeias produtivas é mais necessária do que a concessão de financiamentos, posto que a iniciativa privada não atua nesse segmento, devido ao desbalanceamento entre risco e retorno, bem como pelo pouco espaço deixado pelos bancos públicos.

BB, BNB e Basa dependem dos fundos constitucionais de financiamento como fonte de recursos. Entretanto, os modelos de atuação dessas instituições são distintos, em forma e resultado. Enquanto o BNB atua de modo proativo, organizando a demanda e indo além da função financeira (fomentando os agentes de desenvolvimento, por exemplo), o Basa atua de modo mais conservador, operando com disponibilidades. O BB não possui foco regional e atua, na administração do FCO, em função da inexistência de outra instituição. Apesar de proverem capilaridade às regiões, a duplicação é muito elevada, principalmente entre BB e demais bancos (BOOZ-ALLEN & HAMILTON-FIPE, 2000).

Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000) identificam quatro formas básicas de ação das instituições financeiras federais: comercial, acesso bancário, desenvolvimento e reguladora. Enquanto a ação comercial caracteriza-se pela oferta de produtos e serviços semelhantes aos ofertados pela iniciativa privada, com busca de rentabilidade financeira, a ação de acesso visa a suprir diretamente as deficiências existentes no mercado, atuando junto aos segmentos não atendidos pela iniciativa privada, para universalizar a inclusão do sistema financeiro.

A ação relacionada ao desenvolvimento econômico e social caracteriza-se pela demanda intensa por coordenação, por parte do Estado, das atividades ligadas ao apoio aos agentes produtivos, em especial, na remoção de barreiras ao desenvolvimento nacional, com a concomitante redução das desigualdades sociais e regionais. Essa ação também tem por objetivo a elevação da produtividade e competitividade do país e engloba áreas como agricultura, infraestrutura e desenvolvimento urbano, regional e setorial. A ação regulatória incentiva, organiza, regulamenta e fiscaliza os agentes públicos e privados nas atividades associadas aos objetivos do Estado (BOOZ-ALLEN & HAMILTON-FIPE, 2000).

A partir da combinação dessas quatro formas de atuação, o relatório da consultoria, discutido em audiência pública, realizada eletronicamente, via página do Ministério da Fazenda, em 29 de junho de 2000, apresentou nove alternativas, distribuídas em cinco famílias, para a reorientação estratégica do conjunto de instituições financeiras federais.

Conforme demonstrado no Quadro 2, a Família A representa a alternativa de manter o conjunto de instituições em sua forma atual. Uma solução com poucas barreiras à implementação, mas com resultados esperados também modestos. Nesse caso, a segregação entre as atividades comerciais e de fomento das instituições, o fortalecimento da coordenação integrada, a revisão da superposição da rede e o compartilhamento de alguns serviços e tecnologia seriam alguns pontos passíveis de otimização.

As alternativas da Família B mantêm todas as áreas nas quais o Estado atua, entretanto, propõe o redesenho das instituições e seus papéis em busca de maior eficácia e eficiência. Essa proposta considera a segregação de funções, em especial as de natureza comercial, a eliminação de duplicações, a integração das instituições ampliando o grau de coordenação do sistema e a modificação dos modelos operacionais de forma a adequá-los ao novo desenho.

Quadro 2 - Alternativas para a reorientação estratégica das instituições financeiras públicas federais

FAMÍLIA		ALTERNATIVAS	
A	Comercial, Acesso e Desenvolvimento	A1	Situação atual com escopo de atuação otimizado
		B1	Banco(s) comercial (is), banco de acesso, banco de desenvolvimento e agências regionais
B	Comercial, Acesso e Desenvolvimento	B2	Banco(s) comercial (is), banco de acesso, banco de desenvolvimento e banco de desenvolvimento "varejo"
		B3	Banco(s) comercial (is), agência de desenvolvimento urbano, agência de agricultura e banco de desenvolvimento
		B4	Banco(s) comercial (is) e banco de desenvolvimento (integrado)
C	Acesso e Desenvolvimento	C1	Banco de acesso e banco de desenvolvimento (integrado)
D	Desenvolvimento	D1	Agência de desenvolvimento urbano, agência de agricultura, banco de desenvolvimento e agências regionais
		D2	Um banco de desenvolvimento (integrado)
E	Regulatório	E1	Fundos e agências de regulação

Fonte: Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000). Nota: Nas alternativas nas quais não há instituições especializadas o banco de desenvolvimento (integrado) assume todas as funções sociais e de desenvolvimento.

A proposta da Família C pressupõe que a atuação comercial do Estado não é necessária. Nesse caso, o redesenho de instituições e de papéis tem como objetivo eliminar a competição com a iniciativa privada pelo mercado comercial, bem como alterar o foco do Estado nas ações de desenvolvimento e de acesso.

Para maximizar a utilização de recursos da iniciativa privada, mantendo o Estado à frente da coordenação das ações, a Família D foca apenas no desenvolvimento. Por último, a família E minimiza a participação do Estado no mercado financeiro, deixando as ações a cargo da iniciativa privada e o Estado como responsável pela regulação e fiscalização (BOOZ-ALLEN & HAMILTON-FIPE, 2000).

O relatório, apresentado em audiência pública, pelo Consórcio Booz-Allen & Hamilton-Fipe, gerou reação. A União Nacional dos Acionistas Minoritários do Banco do Brasil – UNAMIBB impetrou mandado de segurança, contra o Comitê de Coordenação Gerencial das Instituições Financeiras Públicas Federais – COMIF, impedindo o encerramento tempestivo da audiência pública, o que impossibilitou a escolha do modelo. Costa (2000) rejeita o relatório, sob o argumento de que desconhece história, não mede efeitos sociais, ignora limites políticos, desdenha problemas jurídicos, provoca reações psicológicas adversas de massa e não enfrenta as questões econômico-financeiras próprias.

O contrato do BNDES com o Consórcio Booz-Allen & Hamilton-Fipe previa a execução de cinco etapas: 1) elaboração de diagnóstico sobre o contexto atual; 2) desenvolvimento de alternativas para a reorientação estratégica; 3) apresentação de relatório com as alternativas para discussão em audiência pública; 4) detalhamento da alternativa escolhida e preparação dos instrumentos legais necessários e 5) desenvolvimento de estratégia de implementação. Esse contrato foi rescindido unilateralmente, sem execução das Etapas 4 e 5, tendo em vista que o início de execução da quarta etapa só se daria após a aprovação, pelo COMIF, do modelo escolhido para a atuação futura das instituições financeiras federais.

Quando da rescisão do contrato (Portaria Interministerial MF/MDIC nº 403, de 17 de dezembro de 2002), o Ministério da Fazenda argumentou que a audiência pública gerou um retorno de 71.858 mensagens, das quais 99,86% foram de apoio à permanência desses bancos. Informou também que a implementação do Programa de Fortalecimento dos Bancos Federais,

realizado em 2001, objetivou a manutenção dos bancos federais, otimizados mediante capitalização, saneamento de ativos e introdução ou aperfeiçoamento das regras de governança corporativa, precificação, segregação de funções e avaliação de risco de crédito;

Vidotto (2005) afirma que essas instituições tiveram sua missão institucional reafirmada, em um período marcado pela redução da presença do Estado em vários setores. Conseguiram obter novas fontes de recursos e foram capitalizadas, mesmo no contexto de agravamento do quadro fiscal brasileiro, ou seja, elas passaram por um grande reforço patrimonial e inequívoca revitalização financeira.

Em síntese, os estágios ocorridos, na história dos bancos no Brasil, demonstram a acentuada participação do Estado no setor bancário. Fatores de natureza macroeconômica, regulatória e estrutural condicionaram as transformações no setor, após a implantação do Plano Real. Nesse ínterim, bancos públicos e privados foram socorridos, a partir da alegação de assegurar liquidez e solvência ao Sistema Financeiro Nacional, pelos Programas de Incentivo à Redução do Setor Público Estadual na Atividade Bancária, de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais e de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento do Sistema Financeiro Nacional.

As instituições federais, apesar das deficiências apontadas por Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000), obtiveram novas fontes de recursos e foram capitalizadas, confirmando o papel paternalista do Estado para com essas organizações, em linha com a teoria relacionada a *soft budget constraint* a ser apresentada no capítulo seguinte. Posto de outra maneira, essas entidades não sobreviveriam sem os recursos ali aplicados, que deixaram de fluir para outras possíveis aplicações, como saúde, educação e segurança públicas.

3. BANCOS PÚBLICOS E *SOFT BUDGET CONSTRAINT*

Apesar da expressiva presença, é assunto polêmico a intervenção do Estado, no setor bancário brasileiro, por intermédio da criação de bancos públicos. Araujo e Cintra (2011) apresentam as três principais abordagens sobre o papel dos bancos públicos no desenvolvimento econômico.

Pela visão de Gurley e Shaw (1955), o livre mercado promove a alocação mais eficiente dos recursos. Tal visão tende a privilegiar o estabelecimento de um mercado financeiro competitivo, com taxas de juros reais positivas e únicas, como forma de estimular a poupança, a intermediação financeira e o investimento (STUDART, 1993). Nessa abordagem, a atuação dos bancos de desenvolvimento, dos bancos públicos e do crédito direcionado pode causar repressão financeira, isto é, manutenção de taxas de juros abaixo da taxa de equilíbrio e políticas de crédito seletivo, e deve ser evitada (ARAUJO, CINTRA; 2011).

Em outra abordagem, Stiglitz (1993) justifica a atuação dos bancos públicos em função da existência de falhas de mercado. Para esse autor, em economias menos desenvolvidas, os mercados financeiros são incompletos, os mercados de capitais são incipientes e os mercados acionários, muitas vezes, inexistentes.

Segundo o princípio da demanda efetiva, proposto por Keynes (1936), na terceira abordagem, os bancos públicos e de desenvolvimento desempenham papel crucial no financiamento e na coordenação dos projetos de investimento.

BID (2005), Novaes (2007) e Pinheiro (2007) também apresentam controvérsias da literatura econômica, sobre o papel dos bancos públicos, no desenvolvimento econômico. Na denominada visão social (*social view*), a presença do Estado no setor bancário justifica-se, pela necessidade de atender a metas de desenvolvimento e de compensar as falhas de mercado, que destina financiamento insuficiente a projetos socialmente produtivos, desde que

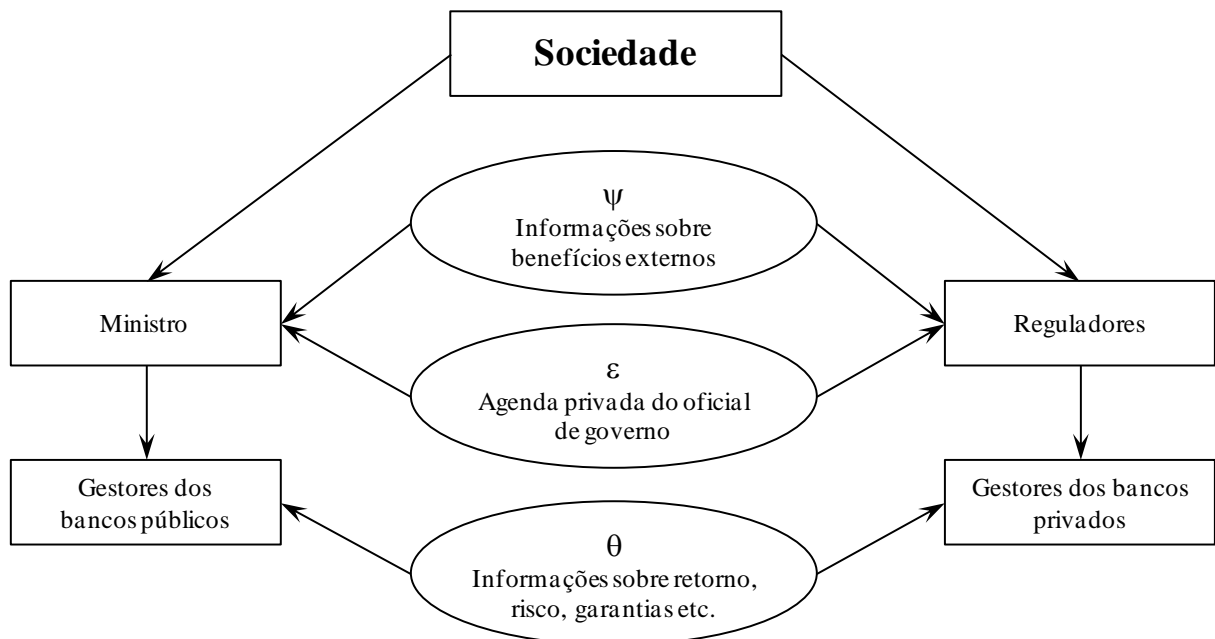
os benefícios sociais dessa intervenção excedam os custos. Essa visão pode ser considerada uma variante da visão desenvolvimentista (*development view*), na qual o Estado, para alavancar o crescimento econômico, deveria criar e manter seu próprio banco, nos países em que a escassez de capital, a desconfiança geral do setor público e a corrupção dificultariam sobremaneira a captação de poupança e a intermediação financeira de longo prazo.

Em contraposição, os defensores da visão política (*political view*) afirmam que a regulamentação e a criação de subsídios podem melhor corrigir as falhas de mercado do que a participação estatal direta em bancos, tendo em vista que os bancos públicos são instrumentos não transparentes de distribuição de subsídios, sob a influência de políticos com interesses eleitorais. Esta visão destaca os problemas de agência entre a sociedade e os políticos que lideram o governo (BID, 2005; NOVAES, 2007; PINHEIRO, 2007).

No meio termo da visão favorável (social) e da visão contrária (política) à intervenção direta do Estado no mercado financeiro, via bancos públicos, está a visão de agência (*agency view*). Apesar de acolher essa intervenção, para ampliar a eficiência alocativa, na distribuição de recursos, tal concepção destaca a racionalidade da atuação das instituições, ou seja, os custos operacionais da burocracia governamental podem superar os ganhos sociais dessa participação (BID, 2005; NOVAES, 2007; PINHEIRO, 2007).

No caso brasileiro, Pinheiro (2007) enumera seis maneiras de o Estado intervir para corrigir ou compensar as falhas do mercado financeiro: i) por instrumentos usuais de política monetária; ii) estimulando o acesso ao sistema de pagamentos; iii) como regulador prudencial e prestador de última instância; iv) reduzindo a assimetria de informação, mediante regras contábeis uniformes e obrigações de disponibilização de informações; v) influenciando na composição de ativos das instituições financeiras e; vi) atuando diretamente nos mercados de crédito e capitais como agente financeiro por intermédio dos bancos de sua propriedade.

Figura 1 - Banco público versus banco privado regulado



Fonte: Pinheiro (2007) adaptado de Shapiro e Willig (1990)

Nesse último caso, a sociedade, interessada em maximizar seu bem-estar, pode optar entre duas alternativas de intervenção estatal: criar e manter um banco público ou regular a atuação de um banco privado (PINHEIRO, 2007). Esse autor adapta o modelo de Shapiro e Willig (1990), apresentado na Figura 1, no qual o valor de determinada ação é decidido pelo ministro supervisor, quando o banco é público, ou determinado por seus proprietários, observando as regras e os incentivos estabelecidos pelo regulador, quando o banco privado.

Em ambientes de informação assimétrica, os distintos problemas de agência resultam da existência de três tipos de informação privada sobre as variáveis que motivam a decisão do valor fixado: i) ψ , variáveis que influem, nos benefícios sociais externos, ou seja, na diferença entre os retornos social e privado da ação executada pelo banco, mas não afetam a sua lucratividade; ii) ϵ , variáveis que refletem a divergência entre os interesses do oficial de governo e da sociedade, e iii) θ , variáveis que refletem as características do banco ou influem na atratividade dos projetos por ele financiados.

Pinheiro (2007) demonstra que a alternativa de um banco público é superior, quando há bons controles sobre a ingerência política e a informação acerca das características dos projetos for muito importante. A opção por um banco privado regulado será preferível, quando as informações relevantes sobre os projetos forem públicas e o sistema político funcionar mal ou a agenda privada do agente governamental for muito pronunciada.

Carvalho e Tepassê (2010) enumeram argumentos favoráveis e contrários à atuação comercial de instituições financeiras públicas, destacando que os argumentos favoráveis partem da defesa da necessidade dessas instituições, para o desenvolvimento econômico e social, bem como facilitar a condução da política econômica:

Os argumentos em favor da atuação comercial de instituições financeiras públicas podem ser resumidos em três: i) ampliação da oferta de crédito, em condições mais favoráveis, em um mercado de crédito caro e com dificuldades de oferta para diversos segmentos; ii) inclusão e ampliação da capacidade de atendimento às demandas financeiras dos beneficiários de programas públicos, que incluem recebimento e acesso regular a recursos financeiros; e iii) papel anticíclico e de apoio à política econômica em momentos de instabilidade (CARVALHO; TEPASSÊ, 2010).

As críticas também podem ser reunidas em três: i) comprometimento do caráter público, pela necessidade de concorrer pela captação de recursos, com expedientes típicos de bancos privados; ii) dispersão e demandas de controle em atividades diferentes do objetivo central de uma instituição financeira pública, com risco de descaracterização do perfil de instituição pública; e iii) prestação de serviços em condições de menor eficiência que o setor privado, com ônus para o controlador e a sociedade (CARVALHO; TEPASSÊ, 2010).

Vários fatores sustentam a menor eficiência dos bancos públicos em relação aos bancos privados. Pinheiro (2007) argumenta que os donos dos bancos privados, em função do maior foco no lucro, monitoram melhor e provêm incentivos melhores para gerentes e

funcionários, além da menor interferência política e restrição burocrática. Nos bancos públicos, ao contrário, haveria multiplicidade de objetivos, falta de clareza e instabilidade temporal das preferências. A atuação dos *takeovers* políticos, de acordo com Tirole (1994), também compromete o desempenho financeiro dos bancos públicos, ao favorecerem empréstimos politicamente atraentes, enquanto incentivos e preocupações de carreira seriam a principal motivação dos funcionários e diretores dos bancos públicos.

3.1. *Soft budget constraint*

O conceito de *soft budget constraint* – SBC, cunhado por Janos Kornai, remete a persistentes socorros de organizações, por uma terceira parte, que pode governos ou bancos. Para Bergara, Ponce e Zipitría (2011), apesar de ter sido formulado para explicar fenômenos recorrentes em economias socialistas, o desenvolvimento do conceito estendeu-se para outros sistemas político-econômicos.

De acordo com Kornai (1986), a síndrome SBC é, geralmente, associada ao papel paternalista do Estado para com organizações econômicas, a exemplo de empresas estatais, instituições sem fins lucrativos, empresas privadas e até famílias. Em seu estudo sobre as economias socialistas, esse autor identificou a SBC como uma característica do setor estatal. A decisão de atenuar as limitações econômico-financeiras emerge da preocupação com emprego, bem como da necessidade ganhar apoio político.

Kornai (1986) aponta que o abrandamento da restrição orçamentária aparece, quando a estreita relação, entre as despesas e receitas, é relaxada, na expectativa de que o excesso de despesas sobre receitas seja pago por outra instituição, geralmente o Estado. Outra situação de abrandamento ocorre, quando o tomador de decisão espera assistência financeira externa. Nesse caso, a alta probabilidade de socorro externo influencia o comportamento do gestor.

Skoog (1998) afirma que a *soft budget constraint* é a maior fonte de ineficiência dentro das organizações. As expectativas de resgate, em caso de problemas financeiros, enfraquecem os incentivos para a redução de custos, geram desperdício de recursos e aumentam a rigidez das atividades econômicas (SKOOG, 1998). Esse entendimento corrobora uma das características da SBC apontadas por Kornai (1986), segundo o que a SBC é, principalmente, um problema de expectativas: o que importa para SBC não é um resultado particular, mas as experiências dinâmicas da sociedade e as expectativas subsequentes.

Bergara, Ponce e Zipitría (2011) propõem um cenário simples, para analisar o surgimento de SBC, no qual as instituições – agora consideradas o conjunto de regras sob as quais operam os agentes – são componentes essenciais para a análise. De acordo com esses autores, as instituições políticas, sociais e econômicas geram os motivos que incentivam a formação de SBC. No caso específico de um financiamento bancário, o modelo proposto por esses autores permite desdobramento em diversos esquemas alternativos: i) o refinanciamento de projetos ruins não acontece; ii) o refinanciamento é escolhido pelo banco, quando o SBC é resultado de um problema de compromisso dinâmico; iii) o refinanciamento é imposto pelos políticos, nos casos em que o SBC resulta de um problema de assistência externa; e iv) existe racionamento de crédito, socialmente indesejável.

A noção de SBC tem um impacto significativo, sobre o entendimento das relações entre governo, bancos e empresas, e até entre governo e bancos em economias em transição (MITCHELL, 2000). Mitchell (2000) reconsidera os fundamentos teóricos dos modelos de SBC e propõe uma nova taxonomia para classificar esses modelos, que permite identificar pelos menos duas classes diferentes, mas complementares. Segundo Mitchell (2000), existem duas possibilidades nas quais um agente econômico atua sob SBC. Na primeira, existe expectativa de retornos negativos, mas com financiamento. Na segunda, uma decisão financeira de um credor ou do governo permite a continuação das operações, embora os ativos

rendessem mais em usos alternativos. A classificação ocorre de acordo com dois critérios: se a decisão de financiar a ineficiência é *ex ante* ou *ex post*.

Kornai (1986) argumenta que existem diferentes formas e meios de relaxar a restrição orçamentária de uma organização. Dentre elas, o autor destaca quatro principais: *soft subsidies*, *soft taxation*, *soft credit* e *soft administrative prices*. De acordo com o autor, *soft subsidies* podem ser concedidos por governos nacionais ou locais e são ajustados para o excesso de despesas do passado, do presente ou do futuro. *Soft taxation* ocorre, quando as taxas de imposto não são uniformes, mas consideram a situação financeira de diferentes setores, regiões ou formas de propriedade. Ofertado via sistema bancário, o *soft credit* é utilizado para assistir empresas com grandes ou crônicos problemas financeiros sem a certeza do reembolso do débito. *Soft administrative prices* ocorrem quando o preço de um determinado contrato não é livremente fixado, entre vendedor e comprador, mas por uma instituição governamental. Nesse caso, o preço será *hard*, caso ele restrinja as despesas e não seja ajustado automaticamente com o aumento de custos. Será *soft*, quando o preço é definido com base em um princípio “*cost plus*” e ajusta-se automaticamente aos custos incorridos.

A maioria das pesquisas sobre SBC tem lidado com a esfera corporativa. Porém, os resgates são mais comuns entre as organizações sem fins lucrativos, tais como hospitais, escolas e universidades, que, normalmente, gastam mais do que arrecadam. Os governos subnacionais endividados ou insolventes também contam, frequentemente, com o resgate do governo central. Apesar disso, Kornai, Maskin e Roland (2003) afirmam que a síndrome SBC também se aplica claramente a bancos e outros intermediários financeiros, apesar de a literatura acadêmica da área de finanças e os meios de comunicação não aplicarem a terminologia SBC para o setor financeiro.

No modelo de Kornai, Maskin e Roland (2003), definido a partir de fundamentos microeconômicos, uma organização (uma empresa estatal, por exemplo) tem restrição

orçamentária. Caso ocorra um déficit, ou seja, as receitas próprias não sejam suficientes para cobrir os seus gastos, essa organização não pode sobreviver sem uma intervenção. Se a empresa não recebe apoio externo para cobrir o seu déficit, ela enfrenta *hard budget constraint* - HBC, sendo obrigada a reduzir ou cessar suas atividades. O fenômeno da SBC ocorre quando uma ou mais organizações estão prontas para cobrir a totalidade ou parte desse déficit. No caso das estatais, esse apoio é realizado por um ou mais órgãos do Estado.

A explicação de Kornai (1986) baseia-se em três suposições: a SBC tem uma regularidade empírica microeconômica; a SBC é consequência do paternalismo estatal ou da propriedade estatal em geral, e não de interesses específicos internos ao Estado; e uma economia de mercado pura é referência da HBC.

Contudo, Vahabi (2012) apresenta argumentos contrários a essa proposta de Kornai. De acordo com esse autor, a SBC não é um problema microeconômico, mas macroeconômico, relacionado a redistribuições de renda. A SBC seria consequência de interesses específicos internos ao estado e não necessariamente decorrente da predominância da propriedade estatal em geral. Ademais, a dicotomia estado-mercado não explicaria a SBC, uma vez que é, geralmente, resultado de uma combinação particular de ambos, na qual o estado opera segundo interesses de determinados grupos.

Mitchell (2000) analisa o fenômeno da passividade do banco, no qual um banco não consegue liquidar projetos ruins. Caso fique em dificuldade, em função do socorro estatal, o banco pode refinarçar ou liquidar o empréstimo para um projeto ruim. Nesse caso, a possibilidade de resgate serve como um seguro de desvantagem e o banco tem um incentivo para continuar apostando em projetos ruins.

De acordo com Du e Li (2007), os governos impõem regras mais rígidas de adequação de capital dos bancos para minimizar o impacto negativo do risco moral e da seleção adversa decorrente da restrição. Nesse caso, a regulação bancária para adequação de capital torna-se

uma importante solução institucional para as instabilidades resultantes. O estudo desses autores sugere que é benéfico abrir o setor bancário nacional ao capital estrangeiro, com vistas a aumentar a concorrência no setor e a melhorar a eficiência operacional dos bancos domésticos, bem como obter bem-estar social a baixos custos regulatórios.

A experiência japonesa, demonstrada por Hosono e Sakuragawa (2005), evidencia o que acontece, no mercado de crédito, quando os bancos enfrentam padrões mínimos de capital, apesar da dificuldade de uma avaliação precisa do capital bancário. Como resultado, os empréstimos bancários muitas vezes não são comercializáveis e, portanto, o capital dos bancos não é observável ou verificável por estranhos. Assim, o governo pode enfrentar dificuldades em colocar as necessidades de capital e o compartilhamento responsável do risco financeiro no centro da regulação prudencial bancária.

No caso brasileiro, os padrões mínimos de capital exigidos pelo Banco Central são mais rígidos que os índices previstos no Acordo de Basileia. No entanto, o enquadramento das instituições financeiras federais exigiu aportes adicionais de capital e assunção de riscos, pelo Tesouro Nacional, como visto anteriormente. Além disso, as hipóteses a serem investigadas nesta pesquisa partem da classificação proposta por Mitchell (2000), na qual o SBC emerge da decisão ex-ante de financiar uma organização ineficiente, ou seja, como um problema de assistência externa.

3.2. Metodologia da pesquisa

Quanto aos fins, de acordo com Vergara (2013), trata-se de uma pesquisa qualitativa de natureza exploratória, tendo em vista que há pouco conhecimento acumulado e sistematizado sobre a relação de dependência existente entre os fundos constitucionais de financiamento e as instituições financeiras que os administram, especificamente, quanto à

disponibilidade de recursos dos fundos e aos mecanismos destinados a remunerar as instituições financeiras. A hipótese levantada supõe que esses mecanismos não são adequados. Aliás, seriam incentivos para que as instituições atuem sob *soft budget constraint*.

O alcance temporal do estudo caracterizar-se-á como longitudinal, abrangendo o período compreendido entre 1995 e 2013. O levantamento de dados será realizado por intermédio de pesquisa documental. Neste estudo, serão analisadas as informações disponibilizadas pelo Banco Central do Brasil – BCB, pelo Ministério da Integração Nacional – MI e pelas instituições financeiras federais de caráter regional.

Os métodos *process tracing* e comparativo serão utilizados nesta pesquisa. Na análise do processo de repasse de recursos aos fundos e concessão de financiamentos, pelas instituições financeiras, a pesquisa recorre ao *process tracing* (mapeamento de processos). Esse método consiste em uma ferramenta de inferência causal, mediante destaque ao desenrolar dos acontecimentos ou situações ao longo do tempo (COLLIER, 2011).

Bennett e George (1997) afirmam que o *process tracing* envolve testar se todas as variáveis intervenientes foram consistentes com as expectativas da teoria causal considerada e com os mecanismos causais que essa teoria postula. As hipóteses a serem testadas e as observações a serem utilizadas dependem dos objetivos definidos para a pesquisa, da delimitação do tema, da relevância, sobre hipóteses alternativas, em relação ao objeto estudado e da distinção entre identificação de variáveis e causas imediatas.

Este método consiste em produzir e analisar dados, sobre os mecanismos causais, bem como processos, eventos, ações, expectativas e outras variáveis intervenientes com o objetivo de identificar as conexões causais, entre os processos e os resultados, considerados em relação ao momento histórico e ao contexto político em que ocorreram. Existem duas diferentes abordagens: (i) *Process Verification*: envolve testar se os processos observados entre as variáveis em um caso coincidem com os previstos pelas teorias previamente apontadas; e (ii)

Process Induction: que envolve a observação indutiva dos mecanismos causais aparentes e a sua interpretação como possíveis hipóteses para testes futuros (BENNETT; GEORGE, 1997).

O método comparativo será utilizado em combinação com o *process tracing*. Borges (2007) argumenta que, quando utilizado em combinação com métodos comparativos, o *process tracing* torna-se uma ferramenta particularmente útil no desenvolvimento indutivo de teorias e hipóteses. As comparações serão realizadas com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências. Marconi e Lakatos (2003) afirmam que o método comparativo pode ser utilizado tanto para comparações de grupos, no presente, no passado, ou entre os atuais e os do passado. Nesse sentido, serão privilegiadas análises comparadas gráficas.

No próxima seção, após a descrição do macroprocesso de repasses de recursos e concessão de financiamentos, com auxílio do método *process tracing*, detalham-se as variáveis selecionadas para fins de comparação.

As normas básicas, os critérios e os procedimentos contábeis a serem observados, pelas instituições financeiras, bem como a estrutura de contas e os modelos de documentos, encontram-se consubstanciados no Plano Contábil das Instituições do Sistema Financeiro – Cosif. Esse plano foi criado, pela Circular 1.273, em 29 de dezembro de 1987, do Banco Central, para unificar os diversos planos contábeis existentes à época e uniformizar os procedimentos de registro e elaboração de demonstrações financeiras, facilitando, assim, o acompanhamento, a análise, a avaliação do desempenho, bem como o controle das instituições integrantes do SFN.

A principal fonte de dados disponibilizada pelo Banco Central para esta pesquisa serão os balanços patrimoniais semestrais das instituições financeiras, obtidos na página da internet da autoridade monetária. Por meio do relatório 50 maiores bancos e do consolidado do Sistema Financeiro Nacional – TOP50, o BCB divulga, trimestralmente, informações contábeis dos conglomerados financeiros que detenham bancos em sua composição e dos

bancos não integrantes de conglomerados, que estejam em funcionamento normal. Para facilitar a consulta, tais relatórios são segregados em cinco grupos de informações: Resumo, Ativo, Passivo, Resultado de Intermediação Financeira e Resultado Líquido.

Em relação aos fundos constitucionais, o art. 18 da Lei n. 7.827/1989 determina que cada fundo tenha contabilidade própria, registrando todos os atos e fatos a ele referentes, valendo-se, para tal, do sistema contábil da respectiva instituição financeira federal de caráter regional, no qual deverão ser criados e mantidos subtítulos específicos para esta finalidade, com apuração de resultados à parte.

Nesse caso, o Ministério da Integração Nacional, por intermédio da Secretaria de Fundos Regionais e Incentivos Fiscais, divulga anualmente o relatório denominado Sistema de Informações Gerenciais – SIG. Trata-se da principal fonte consolidada de consulta, sobre desempenho operacional dos fundos constitucionais de financiamento.

O SIG exhibe informações sobre os recursos recebidos do Tesouro Nacional, as contratações realizadas, os valores desembolsados e os recursos disponíveis; a taxa de administração paga às instituições financeiras, o resultado líquido e o patrimônio líquido apurado ao final de cada exercício, além da apresentação dos índices de inadimplência da carteira de cada fundo. Apresenta, ainda, a evolução dos encargos financeiros cobrados dos mutuários, bem como séries históricas das demais variáveis.

As demonstrações financeiras e as respectivas notas explicativas, assim como os relatórios de gestão das instituições financeiras e dos fundos constitucionais, foram consultados, para a descrição dos fatos ao longo do tempo. Também foram utilizados alguns relatórios de auditorias realizadas pela Controladoria Geral da União – CGU e pelo Tribunal de Contas da União – TCU.

3.3. Descrição das variáveis

Conforme já visto, Kornai (1986) argumenta que existem diferentes formas e meios de relaxar a restrição orçamentária de uma organização. Os governos podem conceder *soft subsidies* a determinadas organizações econômicas, para ajustar o excesso de despesas do passado, do presente ou do futuro. A descrição do macroprocesso de repasses de recursos e concessão de financiamentos subsidiou a identificação das variáveis a serem analisadas, no capítulo cinco, com a pretensão de confirmar os *soft subsidies*, concedidos pela União às instituições financeiras federais de caráter regional, para administrarem os recursos dos fundos constitucionais de financiamento. Os grupos de variáveis serão apresentados da seguinte forma:

- a) repasses e contratações: a proporção entre as duas variáveis (repasso de recursos do Tesouro Nacional e operações de crédito contratadas no exercício) demonstra o desempenho operacional do fundo. A expectativa é de que a possibilidade de liquidez e rentabilidade com a aplicação em títulos públicos reduza o desempenho das instituições financeiras de caráter regional.
- b) patrimônio líquido: a comparação, entre o patrimônio líquido das instituições financeiras e dos fundos administrados, permite verificar a capacidade da instituição em assumir os riscos dos financiamentos. No entanto, presume-se que PL dos bancos regionais seja insuficiente para que eles assumam integralmente esses riscos.
- c) inadimplência: a taxa de inadimplência das operações de crédito contratadas com recursos dos fundos demonstra a qualidade da análise de crédito, bem como as interferências políticas e econômicas. Nesse caso, é possível que a

taxa de inadimplência nas operações com risco integral do Tesouro Nacional sejam superiores às demais modalidades.

- d) ativo: demonstra a política de aplicação dos recursos da instituição financeira, a partir da análise das principais contas do ativo: operações de crédito e aplicações em títulos e valores mobiliários. A expectativa é de que a participação da carteira de TVM seja superior que a carteira própria da instituição financeira, tendo em vista que os financiamentos concedidos pelos fundos possuem contabilidade própria.
- e) passivo: possibilita identificar a evolução das principais fontes de recursos da instituição financeira. Foram selecionadas três contas, em função da representatividade no total: depósitos totais, captações no mercado aberto e obrigações por empréstimos, repasses e outras obrigações. A expressiva participação dos recursos de fundos financeiros e de desenvolvimento, na rubrica outras obrigações, justifica a seleção dessa rubrica para análise. No caso do Basa e do BNB, são as disponibilidades do FNO e do FNE, respectivamente.
- f) receitas: as receitas de operações de crédito deveriam representar a principal fonte para o resultado operacional das instituições financeiras. Para fins de comparação, foram selecionadas as contas que contabilizam as receitas com títulos e valores mobiliários e as receitas de prestação de serviços. Em razão do foco das instituições, é provável que as receitas de operações de crédito sejam inferiores às demais.
- g) despesas: foram escolhidas as contas relacionadas a despesas com captação, despesas administrativas e despesas com empréstimos e repasses. Como as despesas necessárias para a administração dos fundos são contabilizadas nas

instituições financeiras, espera-se uma participação maior dessa principalmente, as despesas de pessoal.

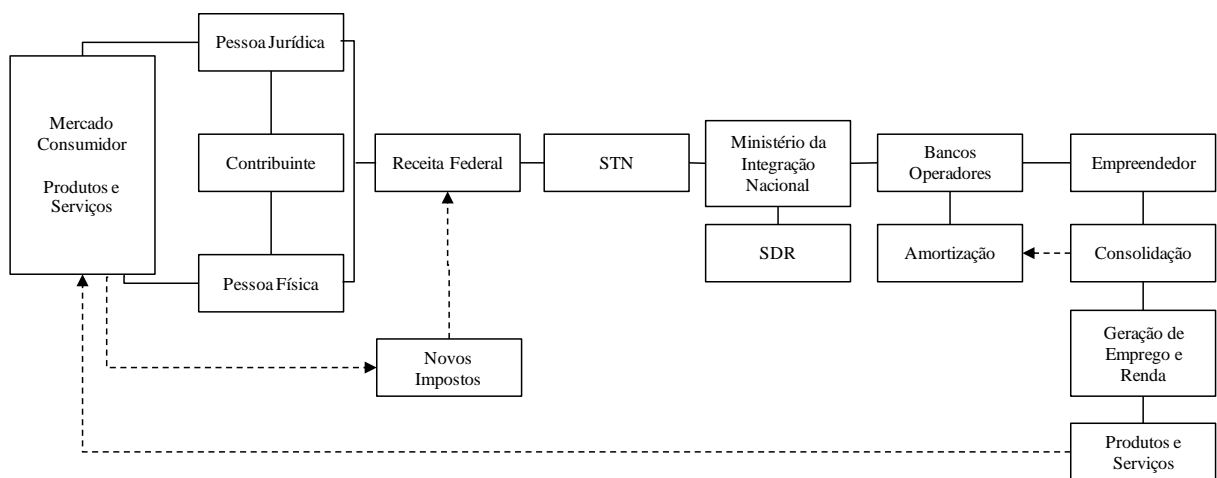
- h) resultado líquido: a comparação entre os resultados auferidos por bancos e fundos pode demonstrar similitudes ou divergências na administração dos dois segmentos. A expectativa é de que os incentivos concedidos contribuem para um resultado positivo na instituição financeira, em contraposição a uma redução no resultado líquido do fundo constitucional.

As informações serão exibidas com utilização de gráficos de linhas ou de colunas, com a inclusão de curvas de tendência linear, sempre que possível. Além dos grupos de variáveis elencados anteriormente, a pesquisa recorrerá a gráficos e tabelas complementares para elucidação dos resultados e das inferências pertinentes.

4. ADMINISTRAÇÃO DOS FUNDOS CONSTITUCIONAIS DE FINANCIAMENTO

De acordo com o Ministério da Integração Nacional – MI (2010), os recursos dos fundos constitucionais percorrem o fluxo descrito na Figura 2. Ela detalha o ciclo operacional dos fundos constitucionais cuja administração é objeto da presente pesquisa.

Figura 2 - Ciclo dos fundos constitucionais de financiamento



Fonte: Ministério da Integração Nacional (2010).

As transações entre pessoas físicas e jurídicas, no consumo de produtos e serviços, formam a base para o Imposto de Renda – IR e para o Imposto sobre Produtos Industrializados – IPI, os dois impostos que constituem a fonte originária de recursos desses fundos. Posteriormente, os recursos são repassados pelo Tesouro Nacional ao Ministério da Integração Nacional, que os transfere aos bancos para que efetuem as operações de empréstimos e financiamentos com vistas à geração de emprego e renda.

A administração dos três fundos é distinta e autônoma, conforme já visto. Os conselhos deliberativos das superintendências regionais são responsáveis por: i) estabelecer, anualmente, as diretrizes, prioridades e programas de financiamento dos fundos constitucionais de financiamento, em consonância com o respectivo plano regional de desenvolvimento; ii) aprovar, anualmente, até o dia 15 de dezembro, os programas de

financiamento de cada fundo para o exercício seguinte, estabelecendo, entre outros parâmetros, os tetos de financiamento por mutuário; iii) avaliar os resultados obtidos e determinar as medidas de ajustes necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas e à adequação das atividades de financiamento às prioridades regionais; e iv) encaminhar, para conhecimento e acompanhamento, o programa de financiamento para o exercício seguinte, juntamente com o resultado da apreciação e o parecer aprovado, pelo Colegiado, à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional.

Ao Ministério da Integração Nacional cabe estabelecer as diretrizes e orientações gerais para as aplicações dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento, de forma a compatibilizar os programas de financiamento com as orientações da política macroeconômica, das políticas setoriais e da Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

O marco legal enumerou ainda as atribuições das instituições financeiras federais administradoras dos fundos: i) aplicar recursos e implementar a política de concessão de crédito de acordo com os programas aprovados pelos respectivos conselhos deliberativos; ii) definir normas, procedimentos e condições operacionais próprias da atividade bancária, respeitadas, dentre outras, as diretrizes constantes dos programas de financiamento aprovados pelos conselhos deliberativos de cada fundo; iii) analisar propostas de uso dos recursos dos fundos, em seus múltiplos aspectos, inclusive a viabilidade econômica e financeira do empreendimento, mediante exame da correlação custo/benefício, e a capacidade futura de reembolso do financiamento, para, com base no resultado dessa análise, enquadrar as propostas nas faixas de encargos e deferir créditos; iv) formalizar contratos de repasses de recursos; v) prestar contas sobre os resultados alcançados, desempenho e estado dos recursos e aplicações ao Ministério da Integração Nacional e aos respectivos conselhos deliberativos; e vi) exercer outras atividades inerentes à aplicação dos recursos, à recuperação dos créditos e à renegociação de dívidas, conforme estabelecido pelo Conselho Monetário Nacional - CMN.

No que diz respeito às condições de remuneração dos bancos e aos custos dos empréstimos aos tomadores, o arcabouço institucional dos fundos constitucionais de financiamento foi alterado diversas vezes, desde a sua criação, em 1989. A título de ilustração, entre 1998 e 2000, foram editadas ou reeditadas 30 medidas provisórias, sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste (vide Quadro 3).

Quadro 3 - Medidas Provisórias editadas sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento, 1998 a 2000

Nº da Medida	Ementa / Situação	Edições
2.133-29, de 28.12.2000 Publicada no DOU de 29.12.2000	Dispõe sobre as operações com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Norte, do Nordeste e do Centro-Oeste, de que trata a Lei nº 7.827, de 27 de setembro de 1989, e dá outras providências. Convertida Lei nº 10.177, de 2001	Originária: 1.727 Edições: 1.727-1, 1.727-2, 1.806-3, 1.806-4, 1.806-5, 1.806-6, 1.806-7, 1.806-8, 1.846-9, 1.846-10, 1.846-11, 1.846-12, 1.846-13, 1.846-14, 1.988-15, 1.988-16, 1.988-17, 1.988-18, 1.988-19, 1.988-20, 1.988-21, 2.035-22, 2.035-23, 2.035-24, 2.035-25, 2.035-26, 2.035-27, 2.035-28

Fonte: Portal da Legislação - Presidência da República

4.1. Política Nacional de Desenvolvimento Regional

A formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR é parte do esforço de retomada do planejamento governamental no Brasil, desde a segunda metade dos anos 1990, e de políticas regionais em particular (MI, 2012). O Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro de 2007, institui a PNDR com o objetivo de reduzir as desigualdades de nível de vida, entre as regiões brasileiras, e promover a equidade, no acesso a oportunidades de desenvolvimento, bem como orientar os programas e as ações federais no território nacional.

O Ministério da Integração Nacional foi criado pela Medida Provisória nº 1.911-8, de 28 de julho de 1999 (convertida na Lei nº 10.683/2003), assumindo as competências da

Secretaria Especial de Políticas Regionais. Também foram recriadas as Superintendências de Desenvolvimento do Nordeste – Sudene, da Amazônia – Sudam e do Centro-Oeste – Sudeco. Em 2001, a Sudene (criada pelo governo Juscelino Kubitschek, em 1959) e a Sudam (criada em 1966) foram extintas, com a criação das Agências de Desenvolvimento do Nordeste - Adene e da Amazônia – ADA. A Sudeco, extinta em 1990, foi recriada pela Lei Complementar nº 129/2009.

A PNDR representou uma mudança de paradigma no tratamento da questão regional no Brasil, na medida em que: i) adotou uma abordagem nacional articulada por múltiplas escalas, ampliando a visão do problema regional brasileiro para além da dimensão macrorregional; ii) reconheceu a diversidade brasileira como um ativo a ser explorado em favor das regiões e sub-regiões do território nacional e ii) adotou uma abordagem participativa, de construção e acompanhamento das políticas a partir do território, focado na ativação de seu potencial endógeno, em contraponto às políticas de grandes investimentos e sem controle social (MI, 2012).

Apesar dessas alegações, dois pilares propostos para essa política não prosperaram. A proposta do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional – FNDR, inserida no escopo da PEC da reforma tributária, após uma série de emendas e recortes, ficou inviabilizada no quadro de impasses da própria PEC. Outro pilar, a Câmara de Políticas de Desenvolvimento Regional - CPDR, instrumento de coordenação em âmbito nacional, criada em 2003, não conquistou o suporte político necessário e foi desativada (MI, 2012).

Em 2008, o Poder Executivo apresentou a Proposta de Emenda Constitucional – PEC n. 233/2008, que altera o Sistema Tributário Nacional. Dentre outras proposições, o governo afirma que a proposta amplia o montante de recursos destinados à Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR e introduz mudanças significativas nos instrumentos de execução dessa política. A instituição do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional -

FNDR, a ser inserido, no art. 161, IV da Constituição, melhoraria a coordenação da aplicação dos recursos da PNDR, introduzindo um importante aprimoramento nas políticas praticadas. Haveria também ampliação do montante de recursos destinados a essa política, com a destinação ao FNDR, nos termos do art. 159, II, “c” da Constituição, de montante equivalente a 4,8% da receita de IR e IPI.

Com o objetivo de evitar discontinuidades, a proposta apresentada garantia também que, pelo menos, 60% dos recursos do FNDR fossem aplicados em financiamentos ao setor produtivo, por intermédio dos instrumentos atualmente existentes. A proposta previa, ainda, a criação de novos instrumentos, para a alocação dos recursos do FNDR, permitindo a aplicação de recursos em investimentos estruturantes, conforme diretrizes estabelecidas pelas superintendências regionais e pelo Ministério da Integração Nacional. Complementando o desenho da nova política, os recursos do FNDR poderiam ser transferidos, diretamente, para fundos de desenvolvimento estaduais, para alocação em investimentos estruturantes ou apoio ao setor produtivo, permitindo que se buscassem formas mais eficientes para atingir os objetivos de desenvolvimento econômico e social.

A retirada da expressão “através de suas instituições financeiras de caráter regional”, na redação proposta, provocou reação dos representantes dos bancos regionais e dos seus funcionários, pela manutenção, no texto constitucional, de exclusividade da operacionalização desses fundos por essas instituições, conforme modelo vigente.

Oliveira Jr. (2009), ao avaliar as mudanças propostas, nos instrumentos da PNDR, no âmbito da reforma tributária, afirma que a proposta de criar o FNDR é positiva, no sentido de que as políticas de desenvolvimento regional tenham recursos para conceder subsídios e investir em infraestrutura. Porém, o autor questiona a utilização de um só fundo para atender aos dois objetivos e propõe a manutenção dos fundos constitucionais de financiamento, com

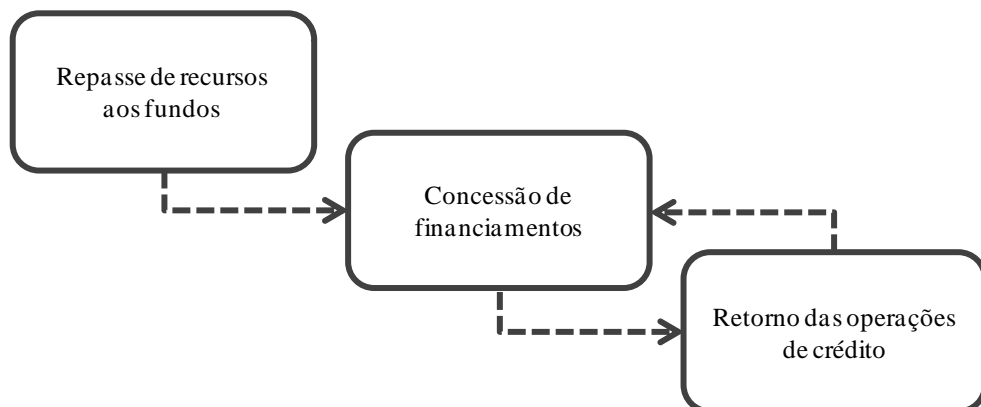
ajustes no marco legal, visando à maior eficiência à aplicação dos recursos, e a criação de outro fundo para financiar infraestrutura.

Essa sugestão considera que a política de desenvolvimento regional deveria ter três objetivos principais (OLIVEIRA JR., 2009): concessão de subsídios, nas áreas menos desenvolvidas, para atrair investimento e propiciar o crescimento das firmas ali instaladas; investimentos em infraestrutura, para reduzir o custo de transporte, no interior das regiões menos desenvolvidas e entre elas e as regiões mais desenvolvidas; e fomento à inovação, conforme preconizam a Nova Geografia Econômica e os neo schumpeterianos.

4.2. Macroprocesso de repasse de recursos e concessão de financiamentos

O modelo da Figura 3 detalha e reescreve o ciclo dos fundos constitucionais de financiamento, apresentado pelo Ministério da Integração, a partir da descrição detalhada, via *process tracing*, das três principais etapas desse macroprocesso: 1) repasse de recursos aos fundos; 2) concessão de financiamentos e 3) retorno das operações de crédito.

Figura 3 - Macroprocesso de repasse de recursos e concessão de financiamentos



Fonte: Elaboração própria

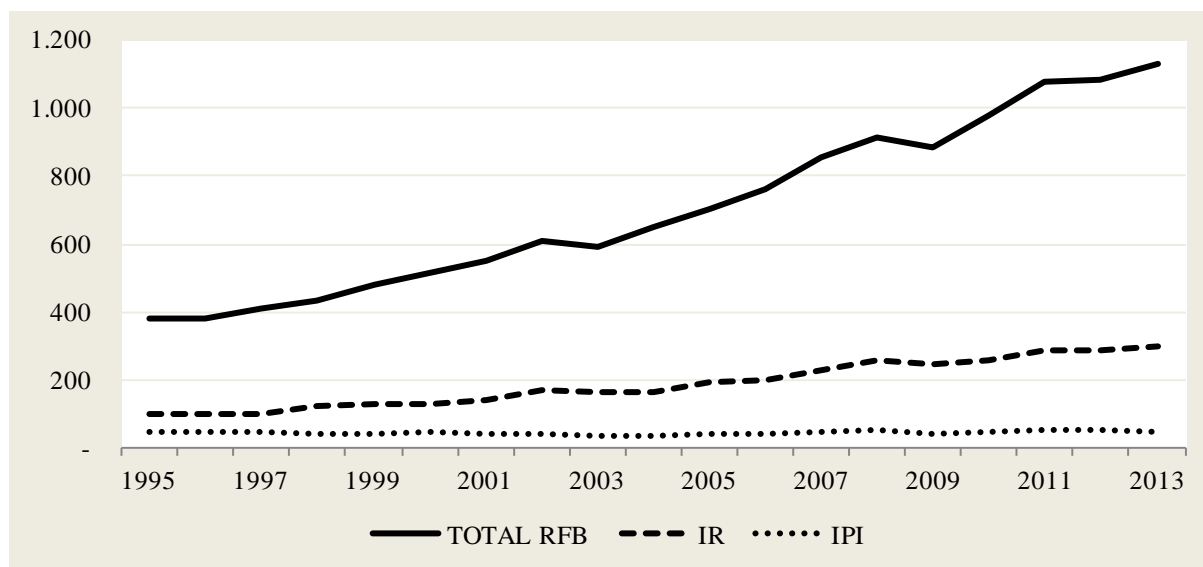
4.2.1. Repasse de recursos aos fundos

Conforme determinação constitucional, três por cento do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza (IR) e sobre produtos industrializados (IPI) são repassados, para aplicação em programas de financiamento ao setor produtivo das Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semiárido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região.

Os repasses, realizados pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, ocorrem a cada decênio, de acordo com a mesma sistemática adotada na transferência dos recursos dos Fundos de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As liberações que antes eram efetuadas, diretamente, às instituições federais de caráter regional e ao Banco do Brasil, pela STN, contam, a partir da edição da Lei n. 10.177/2001, com a interveniência do Ministério da Integração Nacional.

O comportamento da arrecadação tributária determina o volume de novos recursos que ingressam, periodicamente, como repasse do Tesouro Nacional aos fundos constitucionais de financiamento. O Gráfico 9 apresenta a evolução da arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil – RFB e, especificamente, o crescimento da arrecadação do IR e do IPI. A inclinação das curvas demonstra que o total dessas receitas cresceu mais do que a arrecadação do IR e do IPI.

Gráfico 9 - Evolução da arrecadação das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil



Fonte: RFB (2014). Elaboração própria. Em R\$ bilhões, a preços de dez/2013 (IPCA).

A RFB arrecadou em 1995 (a preços de dez/2013) o montante de R\$ 380,8 bilhões, sendo R\$ 97 bilhões de IR e 45,7 R\$ bilhões de IPI, o que representa uma participação de 25,5% e 12%, no total, respectivamente. Em 2013, a arrecadação da RFB bateu um novo recorde, ao atingir o montante de R\$ 1.128,3 bilhões, na qual a arrecadação do IR representou 26,6% (R\$ 300,5 bilhões) e do IPI reduziu para apenas 4,3% (R\$ 48,3 bilhões).

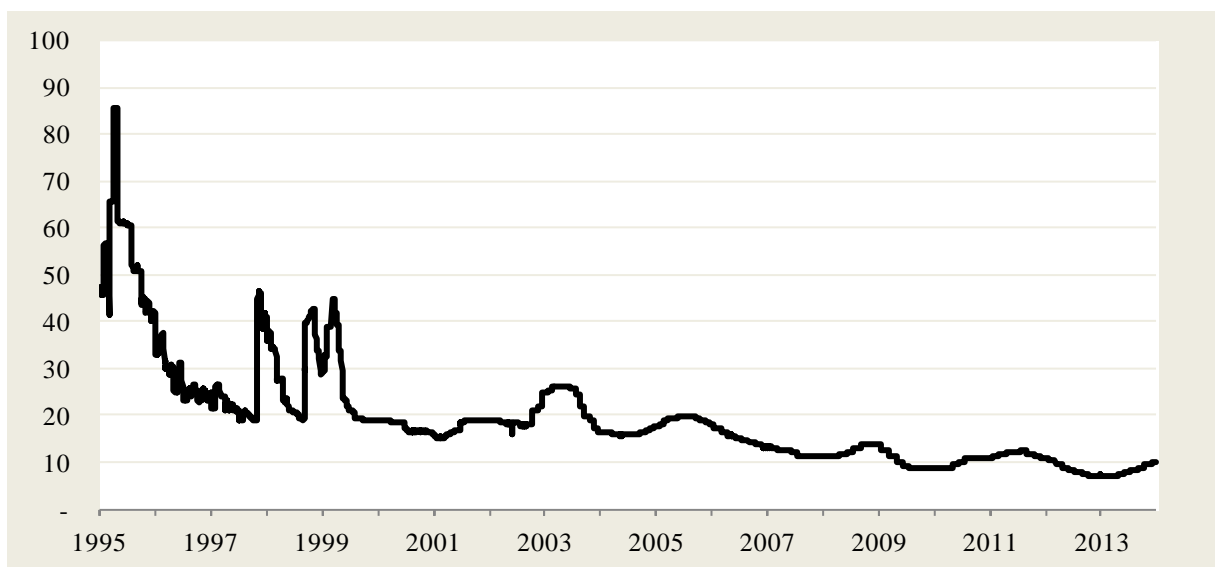
Apesar disso, a garantia constitucional de repasse de parcela de recursos tributários da União assegura estabilidade de *funding* para a concessão de financiamentos aos setores produtivos das regiões beneficiadas. Assim, os fundos constitucionais de financiamentos podem ser definidos como fundos de poupança compulsória, dado possuírem fonte obrigatória de receita e destinações específicas. Essa mobilização de recursos traz outro benefício indireto: a vinculação de receitas fiscais ao *funding* das instituições financeiras que administram tais recursos reduz o risco dessas instituições de fomento, colocando-as em posição mais favorável para a captação em outras fontes (MTE-DIEESE, 2007).

Para demonstrar a existência desse benefício indireto, faz-se necessário analisar a evolução da participação das principais fontes de recursos das instituições financeiras, em especial, a participação de depósitos totais.

Jaime Jr. e Crocco (2010) afirmam que as elevadas taxas de juros estimulam a aplicação dos bancos de fomento em títulos públicos, o que garante maior eficiência na administração de recursos. O Gráfico 10 exibe a trajetória da taxa de juros Selic, entre 1995 e 2013. Apesar do declínio dessa taxa, ao longo do período, a taxa de básica de juros da economia brasileira situa-se entre as maiores do mundo, o que garante liquidez e rentabilidade na aplicação de recursos em títulos e valores mobiliários.

A análise da relação entre os repasses anuais do Tesouro Nacional aos fundos e os valores contratados no exercício demonstram a influência desse comportamento nas operações de crédito voltadas para projetos que poderiam ser submetidos para financiamento. Nesse caso, além da demonstração da relação entre repasses e contratações, a verificação da participação de títulos e valores mobiliários - TVM no ativo total pode confirmar a afirmação.

Gráfico 10 - Taxa de juros Selic, 1995-2013



Fonte: Banco Central (2014c). Elaboração própria. Selic anualizada base 252 - % a.a.

Como remuneração dos bancos gestores, a Lei nº 7.827/1989 fixou que cada instituição financeira federal de caráter regional faria jus à taxa de administração de até 2% ao ano, calculada sobre o patrimônio líquido do fundo respectivo e apropriada mensalmente. Em 1995, por intermédio da Lei nº 9.126, esse percentual foi elevado para 3%. A partir de 1999, a taxa de administração fica limitada, em cada exercício a 20% do valor das transferências realizadas pelo Tesouro Nacional a cada um dos bancos administradores.

Em função da inexistência de informações segregadas disponíveis das atividades de fomento daquelas típicas de bancos comerciais das instituições financeiras de caráter regional, não é simples avaliar se os 3% sobre o patrimônio líquido, limitados em 20% do repasse anual de recursos pelo Tesouro Nacional, cobrados a título de taxa de administração, são adequados para o ressarcimento dessas instituições dos custos das inúmeras operações realizadas. Assim, a necessidade de dados abertos sobre essa situação constitui um dos achados da pesquisa.

Almeida, Silva e Resende (2006) alegam que alguns economistas defendem a ideia de que essa taxa é excessivamente elevada e prejudica as operações de empréstimos, tendo em vista que os bancos operadores são remunerados independentemente de efetuarem ou não as operações de financiamento, e, conseqüentemente, aplicam os recursos desses fundos em títulos públicos. Dessa forma, a análise da participação da taxa de administração, no total de receitas operacionais auferidas pelas instituições financeiras, bem como a evolução das despesas administrativas dessas instituições, em especial as despesas de pessoal, pode evidenciar se a taxa definida é suficiente ou não para ressarcir os custos incorridos.

A Medida Provisória nº 2.196-3, de 24 de agosto de 2001, possibilitou o repasse de recursos dos fundos, para que os bancos realizem operações em nome próprio, desde que assumam risco exclusivo da operação. Nesse caso, esses repasses seriam deduzidos do patrimônio líquido dos fundos, para fins de cálculo da taxa de administração devida aos bancos. Ademais, dada a baixa exigibilidade e o longo prazo de permanência, nas instituições

financeiras, o CMN aprovou classificação dos recursos dos fundos transferidos para os bancos como dívida subordinada, integrante do patrimônio de referência de nível II da instituição.

Essas alterações, incorporadas ao escopo do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, beneficiaram, principalmente, o BB, que, ao utilizar-se dessa faculdade, ajustou-se ao Índice de Basileia, estabelecido pelo Banco Central, alcançando, ao final de 2001, o índice de 12,7%, contra 8,8%, registrado no final do exercício anterior, e 8% apresentado nas demonstrações financeiras relativas ao primeiro trimestre.

4.2.2. Concessão de financiamentos e retorno das operações de crédito

Os fundos possuem contabilidade própria e apuração de resultados à parte, apesar do registro dos atos e fatos a eles referentes ser realizado no sistema contábil da respectiva instituição financeira federal de caráter regional, por subtítulos específicos criados e mantidos para esta finalidade. Além disso, os fundos gozam de isenção tributária, estando os seus resultados, rendimentos e operações de financiamento livres de qualquer tributo ou contribuição, diferentemente das administradoras.

O marco legal que criou os fundos constitucionais de financiamento definiu, inicialmente, que as taxas de juros, nestas incluídas comissões e quaisquer outras remunerações, direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderiam ser superiores a 8% ao ano, ficando estabelecido que os financiamentos concedidos estariam sujeitos a pagamento de juros e encargos de atualização monetária, conforme apresentado na Tabela 3. Assim, o tomador do empréstimo deveria pagar uma remuneração de, no máximo, 8% ao ano (juros e *del credere*), mais os encargos de atualização monetária definidos pela taxa referencial - TR. Nesse momento, não foi definido o percentual relativo ao *del credere*. Além disso, a Lei 7.827/1989 determinou que os custos dos financiamentos deveriam ser

diferenciados, considerando-se a natureza do empreendimento, a finalidade do financiamento, a localização e o porte do produtor/empresa.

Tabela 3 - Encargos financeiros, 1990-1999

Ano	Encargos básicos	Encargos adicionais	Mecanismos compensatórios	Legislação
1990	BTNF	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	Lei nº 7.827, de 27.09.1989
1991	BTNF/TRD	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1992	TRD	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1993	TRD/TR	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1994	TR	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1995	TR	8,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	Lei nº 9.126, de 10.11.1995
	TJLP	Del Credere - 6,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1996	TJLP	Del Credere - 6,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1997	TJLP	Del Credere - 6,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
1998	TJLP	Del Credere - 6,0% ao ano	Rebate sobre encargos totais	
	IGP-DI	8,0% ao ano	Rebate sobre Juros	MP nº 1.727, de 06.11.1998
1999	IGP-DI	8,0% ao ano	Rebate sobre Juros	

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios).

Com a queda da inflação, a partir da implantação do Plano Real, a TR ficou menor do que a Taxa de Juros de Longo Prazo – TJLP. Assim, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 9.126, de 10 de novembro de 1995, definindo que os financiamentos concedidos, a partir de 10 de julho de 1995, com recursos dos Fundos Constitucionais de Financiamento terão como custo básico a TJLP, além do custo adicional de 6% ao ano referente ao *del credere*. Também foi concedida uma redução adicional de encargos financeiros, de até 5%, como compensação dos custos decorrentes da assistência técnica.

A partir de 1º de dezembro de 1998, com a MP nº 1.727, de 6 de novembro de 1998, os encargos financeiros dos financiamentos passaram a ser calculados pela variação do Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna - IGP-DI, divulgado pela Fundação Getúlio Vargas, acrescida da taxa efetiva de juros de 8% ao ano. Essa MP também limitou o *del credere* do agente financeiro a 3% ao ano, bem como estabeleceu que o *del credere* deveria estar contido nos encargos financeiros.

O Ministério da Integração Nacional (2010) argumenta que a Medida Provisória nº 2.035, de 23 de novembro de 2000, introduziu importantes mudanças nas normas que regem as operações com recursos dos fundos constitucionais de financiamento. Dentre elas, destaca-se a alteração que eliminou os encargos variáveis, então vigentes (IGP-DI + taxa efetiva de juros de 8% ao ano, com rebates sobre a taxa efetiva de juros), adotando taxas de juros fixas, variando de 9% a 16% ao ano, para todas as operações, de acordo com o porte de tomadores.

No ano seguinte, com o advento da Lei nº 10.177, de 12 de janeiro de 2001, as taxas de juros foram reduzidas ainda mais, passando para intervalos de 6% a 10,75% ao ano nas operações rurais e de 8,75% a 14% ao ano nas operações industriais, agroindustriais, de infraestrutura, de turismo e comerciais e de serviços. De acordo com o Ministério da Integração Nacional (2010), as taxas de juros prefixadas permitiram, aos tomadores de recursos dos fundos constitucionais de financiamento, planejar e executar seus negócios com segurança, a partir do pleno conhecimento de seus compromissos junto aos fundos. Os encargos praticados, após a mencionada alteração, estão apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 - Encargos financeiros, 2000-2013

Ano	Encargos integrais*	Mecanismos compensatórios	Legislação
2000	9,0 a 16,0% ao ano		MP nº 2.035/2000
2001	6,0 a 14,0% ao ano	A partir do ano 2001: bônus de	Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2002	6,0 a 14,0% ao ano	adimplência de 25% no semiárido	Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2003	6,0 a 14,0% ao ano	nordestino e de 15% nas	Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2004	6,0 a 14,0% ao ano	demais regiões sobre as taxas	Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2005	6,0 a 14,0% ao ano	de juros desde que a parcela	Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2006	6,0 a 14,0% ao ano	da dívida seja paga até o seu	Lei nº 10.177, de 12.01.2001
2007	5,0 a 11,5% ao ano	vencimento.	Decreto nº 5.951, de 31.10.2006
2008	5,0 a 10,0% ao ano		Decreto nº 6.367, de 30.01.2008
2009	5,0 a 10,0% ao ano		Decreto nº 6.367, de 30.01.2008
2010	5,0 a 10,0% ao ano		Decreto nº 6.367, de 30.01.2008
2011	5,0 a 10,0% ao ano		Decreto nº 6.367, de 30.01.2008
2012	5,0 a 10,0% ao ano		Decreto nº 6.367, de 30.01.2008
	2,94% ao ano	Bônus de adimplência de 15%	Resolução nº 4.149, de 25.10.2012
2013	3,53% ao ano	para todas as operações.	Resolução nº 4.181, de 07.01.2013
	4,12% ao ano		Resolução nº 4.181, de 07.01.2013

Fonte: Ministério da Integração Nacional. Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios).

A redução da taxa de juros, a partir da edição do Decreto nº 5.951/2006, e, posteriormente, a nova redução, com a publicação do Decreto nº 6.367/2008, ocorreu com base na redação anterior dos §§ 3º e 4º do art. 1º da Lei nº 10.177/2001, que facultava ao Poder Executivo, no mês de janeiro de cada ano, por proposta conjunta dos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, ajustar as taxas dos encargos financeiros, limitados à variação percentual da TJLP no período.

Esses dispositivos foram alterados, pela Medida Provisória nº 581/2012, convertida, após aprovação do Congresso Nacional, na Lei nº 12.793, de 2 de abril de 2013. A partir dessa alteração, os encargos financeiros e o bônus de adimplência dos financiamentos com recursos dos fundos constitucionais de financiamento passaram a ser definidos pelo Conselho Monetário Nacional - CMN, por proposta do Ministério da Integração Nacional, observadas as orientações da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e de acordo com os respectivos planos regionais de desenvolvimento.

Na exposição de motivos que acompanhou a edição dessa Medida Provisória, o Poder Executivo justificou a alteração, tendo em vista que os encargos financeiros dos fundos constitucionais, principalmente, nas operações de investimento, encontravam-se superiores aos dos créditos concedidos com recursos do BNDES e, portanto, em desacordo com o estabelecido pelo § 1º do artigo 2º da Lei nº 7.827/1989, tornando necessária a redução dos encargos definidos até então para esses fundos.

O Poder Executivo alegou ainda que a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional manifestou óbice jurídico à assinatura de decreto proposto, pelo Ministério da Integração, no que diz respeito à época do ano em que a Lei nº 10.177/2001 faculta a realização de ajustes, nos encargos dos fundos, isto é, no mês de janeiro de cada ano. Também houve recomendação do Tribunal de Contas da União, para a submissão de projeto de lei que contemplasse a adoção de encargos financeiros e outras condições diferenciadas, para os financiamentos

concedidos com recursos dos fundos constitucionais, em áreas consideradas prioritárias pela Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Ainda em 2012, o Ministério da Integração propôs e CMN estabeleceu as menores taxas de juros da história dos fundos constitucionais de financiamento. A Resolução do Banco Central do Brasil nº 4.149, de 25 de outubro de 2012, divulgou a decisão do CMN que definiu, para o período de 1º de outubro a 31 de dezembro de 2012, a taxa efetiva de juros de 2,94% a.a para as operações rurais com a finalidade de investimento, bem como para as operações com os demais setores com a finalidade de investimento, inclusive custeio ou capital de giro associados. Além disso, sobre esse encargo financeiro, o CMN definiu o percentual de 15% para o bônus de adimplência a ser concedido caso a parcela da dívida fosse paga até a data do respectivo vencimento.

A Resolução nº 4.181, de 7 de janeiro de 2013, manteve o percentual de 15% para o bônus de adimplência e elevou a taxa de juros dos encargos financeiros das operações realizadas com recursos dos fundos constitucionais de financiamento, para 3,53% a.a., durante o primeiro semestre de 2013, e para 4,12% a.a. nas contratações efetivadas no segundo semestre desse exercício. Para 2014, o CMN voltou a estabelecer encargos financeiros de acordo a finalidade do financiamento, conforme o porte e a atividade do tomador de crédito, entre 4,71% e 12,36%, mantido o bônus de adimplência (Resolução nº 4.297, de 30 de dezembro de 2013).

Assim, as instituições financeiras não interferem diretamente na definição dos encargos cobrados do tomador. Nas aplicações dos fundos, os encargos que, no início, foram estabelecidos em lei específica, depois, alterados por decreto presidencial, agora, são definidos pelo CMN.

Outro ponto importante a ser analisado, quando da concessão de financiamentos pela instituição financeira, diz respeito ao *del credere*, a remuneração devida aos bancos em função dos riscos assumidos na concessão de crédito com recursos dos fundos constitucionais.

A Lei dos fundos constitucionais (nº 7.827/1989) estabeleceu que os bancos podem cobrar *del credere* compatível com os riscos assumidos pelos financiamentos concedidos e adequado à função social de cada tipo de operação, respeitados os limites de encargos fixados. Além disso, quando da aprovação dessa lei, ficou determinado que as taxas de juros, incluídas comissões e quaisquer outras remunerações, direta ou indiretamente referidas à concessão de crédito, não poderiam ser superiores a 8% ao ano.

Inicialmente, não havia nenhuma outra limitação, para que as instituições fixassem o percentual a ser cobrado a título de *del credere*, podendo, inclusive, fixá-lo no mesmo patamar de 8% a.a. determinado como teto para encargos financeiros a serem pagos pelos mutuários dos financiamentos contratados. Em 1995, com a aprovação da Lei nº 9.126, foi estabelecido o limite de 6% para a taxa de risco, posteriormente, reduzido para 3% a.a., com a edição da Medida Provisória nº 1.727, de 6 de novembro de 1998, mantidos, em ambos os casos, a compatibilidade da taxa com os riscos assumidos pelos financiamentos concedidos e a adequação à função social de cada tipo de operação.

Conforme visto anteriormente, a integralidade do risco das operações era assumido, originalmente, pelas instituições financeiras. Em função da elevada inadimplência verificada, no final da década de 1990, nas operações de crédito contratadas, alterações legislativas aprovadas em 2001, além de atribuírem aos fundos, de forma retroativa, o risco total pelos empréstimos contratados, até 30 de novembro de 1998, possibilitaram o compartilhamento desses riscos e o repasse de recursos aos próprios bancos administradores, para que estes realizassem as operações de crédito, em nome próprio e com risco exclusivo. Neste caso, o

montante dos repasses está limitado à proporção do patrimônio líquido da instituição financeira fixada pelo Conselho Monetário Nacional.

O Quadro 4 elenca as principais diferenças, entre as operações realizadas com risco compartilhado entre fundo e instituição financeira e aquelas realizadas com risco exclusivo dessa instituição. Destacam-se os procedimentos distintos, para a constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa - PCLD, quando os riscos são compartilhados. Para uma parcela do risco, o cálculo da PCLD obedece às regras da autoridade monetária, enquanto a outra parcela segue as normas expedidas, pelos Ministérios da Fazenda, na qualidade de órgão supervisor das instituições financeiras, e da Integração Nacional, como órgão responsável pela política de desenvolvimento regional. Como os critérios são diferentes, os valores provisionados para cada parcela do risco também serão diferentes.

Quadro 4 - Comparativo entre as operações de crédito contratadas com risco compartilhado e exclusivo para provisão dos créditos de liquidação duvidosa

Item	Risco compartilhado	Risco exclusivo
Taxa de administração	3% a.a. sobre o patrimônio líquido do fundo, limitada a 20% dos repasses do Tesouro Nacional.	Não há.
Risco de crédito	Compartilhado entre fundo (50%) e instituição financeira (50%)	Exclusivo da instituição financeira (100%)
<i>Del credere</i>	Até 3% a.a., contido nos encargos financeiros	Até 6% a.a., contido nos encargos financeiros
Encargos financeiros	Definidos pelo Conselho Monetário Nacional, a partir de proposta do Ministério da Integração Nacional	Definidos pelo Conselho Monetário Nacional, a partir de proposta do Ministério da Integração Nacional
Contabilização da operação	Contabilidade própria do fundo, com registro em conta de compensação na instituição financeira	Contabilidade da instituição financeira
Provisão para créditos de liquidação duvidosa	No fundo, constituída conforme normas expedidas conjuntamente pelos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional para 50% do risco (Portaria MF/MI nº 11/2005). Na instituição financeira, a outra parcela de 50%, conforme normas do Banco Central (Resolução nº 2.682/99)	Constituída integralmente conforme normas do Banco Central (Resolução nº 2.682/99).

Fonte: Elaboração própria

Em relação ao risco de crédito, com o objetivo de levantar indícios para avaliar se o percentuais definidos a títulos de *del credere* são suficientes para suportar os riscos assumidos pelas instituições financeiras, será fundamental análise do volume de provisões para créditos de liquidação duvidosa constituídas.

O arcabouço institucional dos fundos constitucionais de financiamento proíbe a aplicação de recursos a fundo perdido, isto é, exige retorno do capital. Em função disso, para que esses fundos possam efetivamente cumprir o papel definido pela Constituição Federal, é necessário que os financiamentos concedidos sejam amortizados, nas datas aprazadas, de forma que novos beneficiários sejam contemplados com os recursos. Nessa etapa, a análise dos índices de inadimplência da carteira de crédito dos fundos torna-se fundamental.

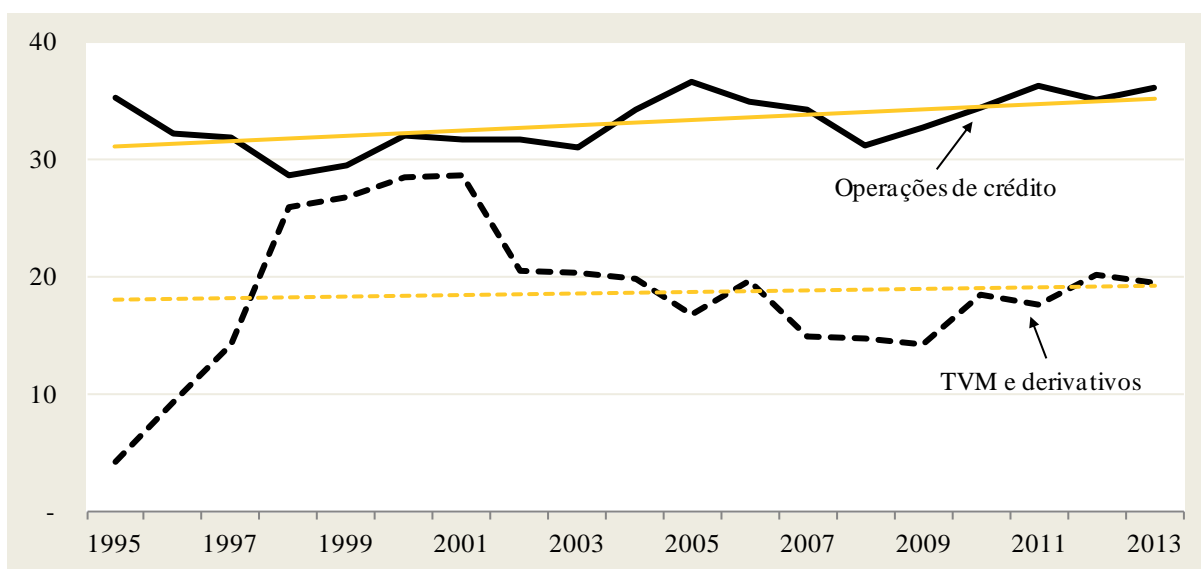
5. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

O capítulo apresenta e analisa os dados disponibilizados, pelo Banco Central e pelo Ministério da Integração Nacional, além das demonstrações contábeis, incluindo relatórios de gestão, apresentados pelas instituições financeiras.

5.1. Bancos Privados

Para que a pesquisa não ficasse restrita a comparações entre instituições financeiras públicas, foram selecionados os quatro maiores bancos privados que atuam no país, de acordo com a classificação por ativo total, posição de dezembro de 2013. As informações desses conglomerados foram consolidadas no grupo denominado “bancos privados”. Trata-se de duas instituições de capital nacional, Itaú Unibanco S.A. e Banco Bradesco S.A., e outras duas de capital estrangeiro, Banco Santander (Brasil) S.A. e HSBC Bank Brasil S.A..

Gráfico 11 - Bancos Privados – Participação no ativo total – contas selecionadas

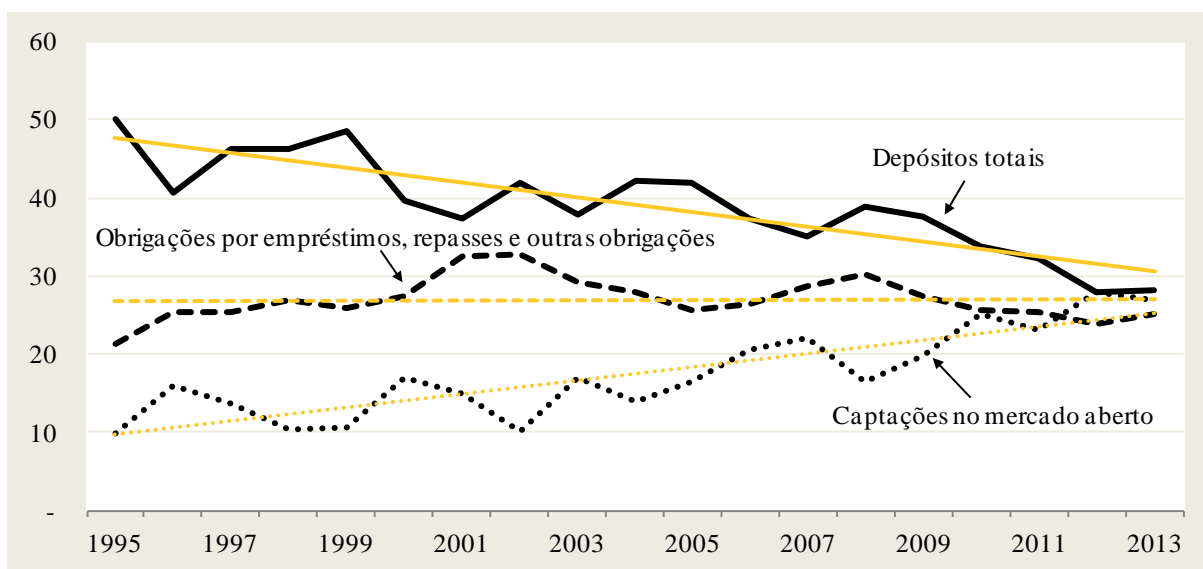


Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

No caso dos bancos privados, constata-se uma baixa participação de títulos e valores mobiliários, no ativo total dessas instituições, no início da série histórica, em 1995 (Gráfico 11). As crises bancárias, em mercados emergentes, no final da década de 1990, a consequente elevação da taxa básica de juros da economia brasileira e o caráter conservador das instituições levaram os bancos privados a aumentar a participação dessa conta, a partir de 1997, manterem estoque elevado de títulos, até 2001, e, a partir de 2002, reduzirem esse estoque. Apesar disso, a linha de tendência tem inclinação positiva.

Em relação às fontes de recursos, a participação das contas selecionadas dos bancos privados pode ser verificada no Gráfico 12. Nota-se a participação, no mesmo patamar, ao longo da série histórica, em relação às obrigações por empréstimos, repasses e outras obrigações. Nas outras duas contas, verifica-se uma inversão no comportamento. Enquanto a participação dos depósitos totais decresce no período 1995-2013, as captações no mercado aberto aumentaram, paulatinamente, durante o mesmo período.

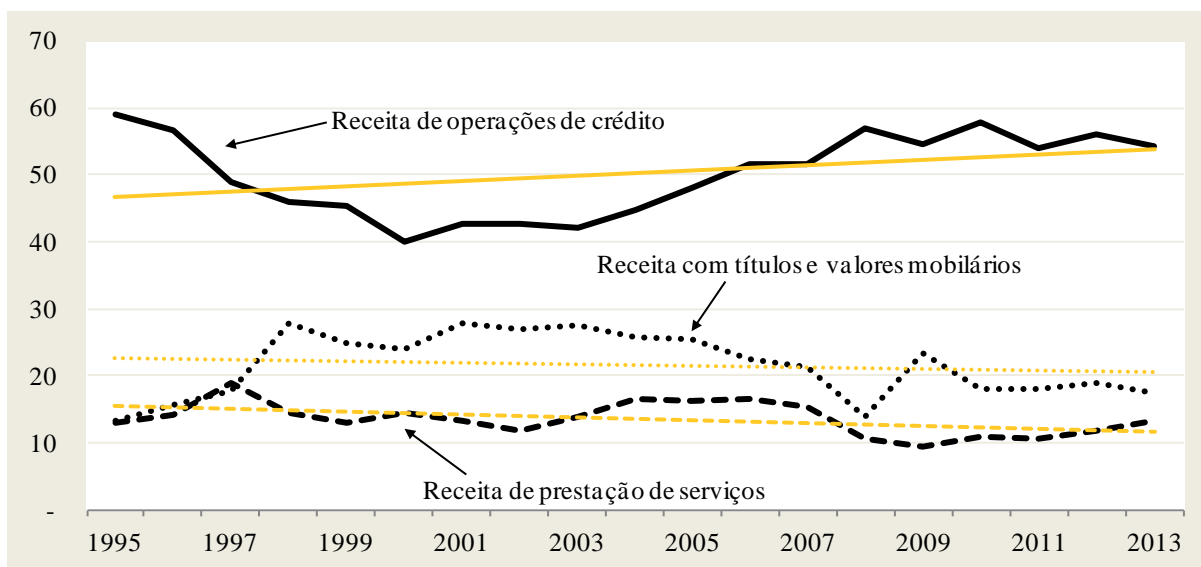
Gráfico 12 - Bancos Privados – Participação no passivo total – contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

O Gráfico 13 demonstra que as receitas de operações de crédito representam a principal fonte, para o resultado operacional das instituições selecionadas.

Gráfico 13 - Bancos Privados – Receita operacional – participação de contas selecionadas

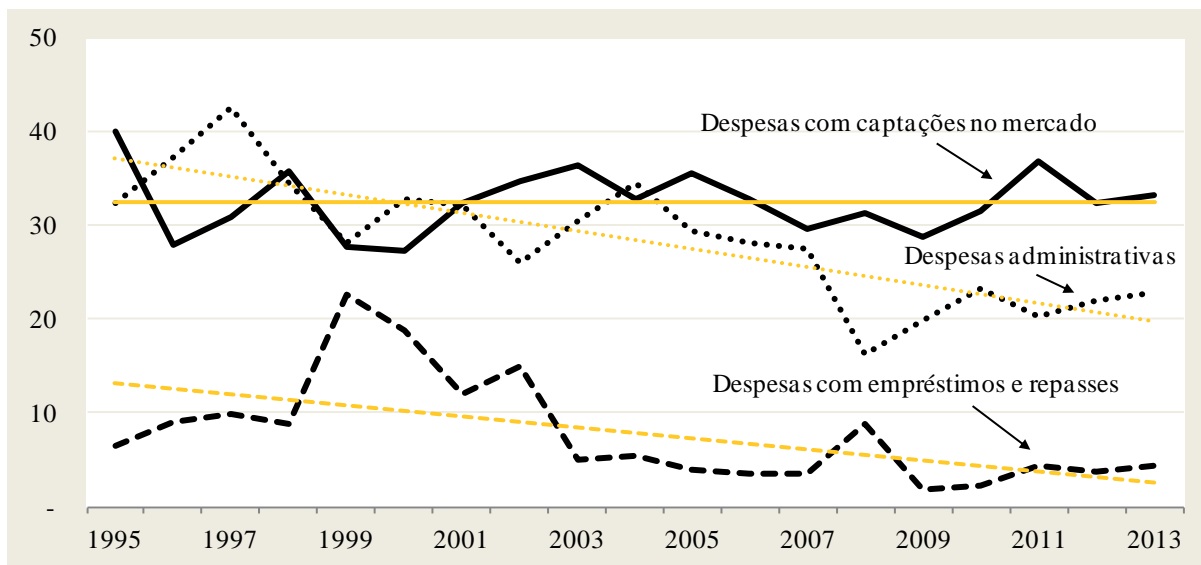


Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

A redução verificada, no final da década de 1990, e a manutenção da participação, em torno de 40%, no início da década de 2000, foram contraponto da expansão do crédito, a partir de 2003, que contribuiu para a ampliação relativa dessa rubrica no resultado total. No caso das receitas com títulos e valores mobiliários, ocorre o inverso. Em função da elevação das taxas de juros na economia, aumento da inadimplência e crise financeira, no final da década de 1990, os bancos direcionaram parte de seus ativos para aplicação em títulos públicos federais. Nota-se que há redução gradativa da participação desse ativo, a partir de 2003 e uma brusca alteração, no auge da crise financeira internacional recente.

Verifica-se a tendência de redução, na participação das despesas administrativas, bem como a redução das despesas com empréstimos e repasses (Gráfico 14). Em contrapartida, houve elevação da participação das despesas com arrendamento mercantil e provisões para créditos de liquidação duvidosa.

Gráfico 14 - Bancos Privados – Despesa operacional – participação de contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

Uma das justificativas para o aumento da participação das despesas com empréstimos e repasses, em 1999, 2002 e 2008, decorre das variações cambiais ocorridas nesses exercícios, com reflexos na captação de recursos do exterior.

5.2. Banco do Brasil e Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste

O Banco do Brasil adotou a configuração de banco múltiplo, em 2001. Além de principal agente financeiro do Tesouro Nacional, atua em todos os segmentos do sistema financeiro, sendo líder em alguns desses segmentos, e ainda é o principal financiador do crédito rural no País. Passou por extinções e recriações, desde a sua fundação, no início do séc. XIX, além de ter exercido, ao longo de sua história, funções típicas de autoridade monetária.

Dentre os bancos públicos brasileiros, o BB é o único que tem parcela significativa de seu capital movimentado em bolsa (VIDOTTO, 2005), sendo a União Federal seu principal acionista, com 58,3% das ações (Tabela 5).

Tabela 5 - Composição acionária do Banco do Brasil

ACIONISTA	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
União Federal	72,1	72,1	68,7	67,1	65,6	65,3	59,2	59,1	59,1	58,3
Previ	13,9	13,9	11,4	10,7	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4	10,4
BNDES	5,8	5,7	5,0	2,6	2,5	2,4	0,0	0,1	0,2	0,2
PF	2,9	2,6	4,2	5,4	5,8	5,4	5,5	6,2	6,0	5,6
PJ	1,1	0,9	3,4	4,3	4,5	4,7	7,4	8,7	5,2	4,7
Capital Estrangeiro	2,8	3,4	7,2	9,9	11,3	11,8	17,5	15,5	18,5	18,8
Incorporação BNC	-	-	-	-	-	0,1	-	-	-	-
Memb. CA, CD e Dir. Exec	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0
Ações em tesouraria	1,4	1,4	-	-	0,0	0,0	0,0	0,0	0,7	2,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Banco do Brasil (2014).

A instituição comprometeu-se, quando aderiu ao Novo Mercado, em 2006, a atingir a participação de 25% de *free float* no capital do banco em até três anos. De acordo com o *site* institucional do BB, a sua missão é “*Ser um banco competitivo e rentável, promovendo o desenvolvimento sustentável do Brasil e cumprindo sua função pública com eficiência*”. O banco afirma que a missão da instituição foi alterada, com o propósito de torná-la mais sucinta, objetiva, de fácil compreensão e memorização, bem como manter o vínculo com a realidade e destacar os papéis público e privado do Banco. A missão anterior do banco era: “*Ser a solução em serviços e intermediação financeira, atender às expectativas de clientes e acionistas, fortalecer o compromisso entre os funcionários e a empresa e contribuir para o desenvolvimento sustentável do país*”.

Ao final de 2013, a rede de atendimento do BB contava com 19.143 pontos, sendo 5.450 agências, 1.746 postos de atendimento e 11.947 postos de atendimento eletrônico com 44.117 terminais de autoatendimento. O BB possui a maior rede de agências do País, com

participação de 23,8%. A rede de correspondentes, identificada pela marca MaisBB, contava com 10.251 pontos de atendimento e estabelecimentos conveniados, aos quais somam-se os 6.189 pontos do Banco Postal (BB, 2014).

A Lei n. 7.827, de 17 de setembro de 2009, define que o BB é o administrador do Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste – FCO. Porém, determina também que o BB transferirá administração, patrimônio, operações e recursos desse fundo, para o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste, após sua instalação e entrada em funcionamento.

No período em análise, nota-se o melhor desempenho do FCO, em relação aos anos anteriores, posto que contratou 792,7 mil operações de crédito, no valor total R\$ 39,1 bilhões, a partir do repasse de R\$ 16,1 bilhões recebido do Tesouro Nacional.

Gráfico 15 - Proporção entre o volume de operações de crédito contratadas pelo FCO e os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional



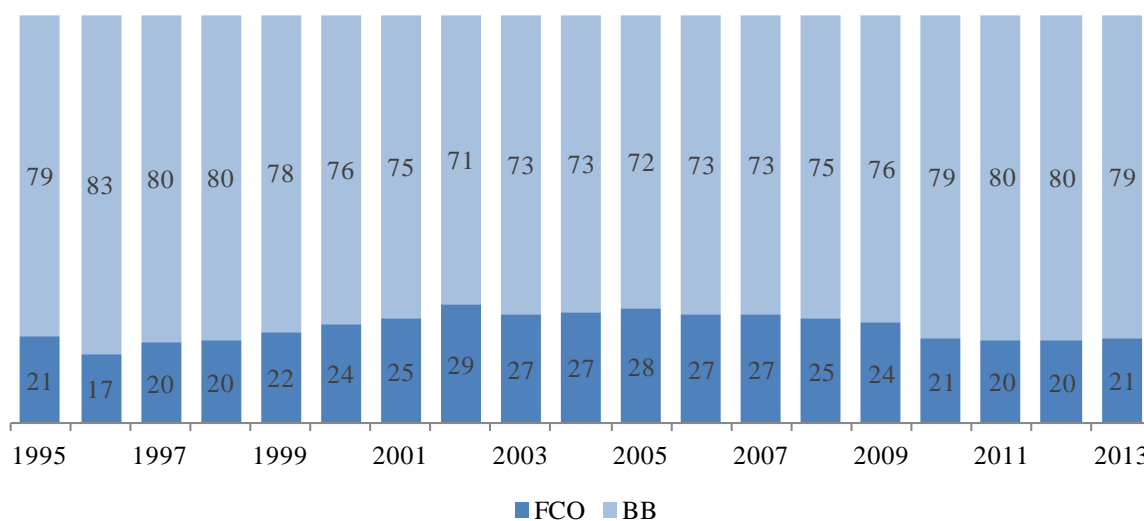
Fonte: Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Operações e repasses em R\$ milhões. Valores nominais

A ampliação da capacidade dessas operações ocorre, em 2001 (Gráfico 15), quando o FCO começa a repassar os recursos, diretamente, ao BB, para que este realize as operações de

crédito, em nome próprio e com risco exclusivo. Nesse caso, conforme normas do CMN, os recursos são considerados como capital de referência de nível II e contribuem para o enquadramento do banco ao Índice de Basileia exigido pelo Banco Central.

Ao consolidar o patrimônio líquido de BB e FCO, nota-se que a participação do FCO representou, em 2013, apenas 21% do total (Gráfico 16). O aumento do Patrimônio Líquido do BB, com a capitalização realizada, pela União, em 1996, reduziu a proporção do FCO para 17% naquele exercício. Nos exercícios seguintes, essa proporção ampliou-se, até alcançar 29%, em 2002, tendo em vista que o BB passava por um processo de reestruturação e o FCO continuava a receber os repasses do Tesouro Nacional.

Gráfico 16 - Patrimônio líquido do BB e FCO, 1995-2013



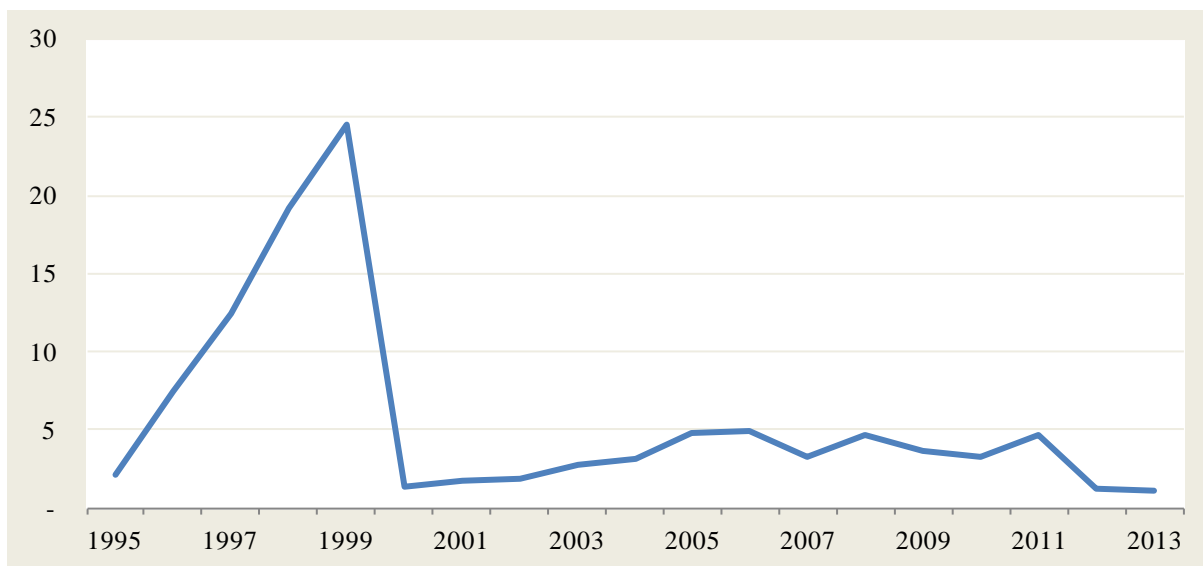
Fonte: Banco Central (2014b) e Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em %.

A estabilidade da proporção, entre 2003 e 2007, demonstra que o PL do BB crescia na mesma intensidade que o PL do FCO. A classificação dos recursos do FCO, repassados diretamente ao banco, como dívida subordinada e patrimônio de referência de nível II, foi um dos motivos para esse crescimento, tendo em vista que possibilitou o enquadramento do BB às exigências de capital do Acordo de Basileia. Nesse caso, o patrimônio líquido da

instituição financeira limita o volume de recursos dos fundos constitucionais que podem ser repassados a essas instituições, para que estas, em nome próprio e com seu risco exclusivo, realizem os financiamentos aos beneficiários estipulados pela legislação. A partir de 2008, o patrimônio do BB cresce mais que o PL do FCO.

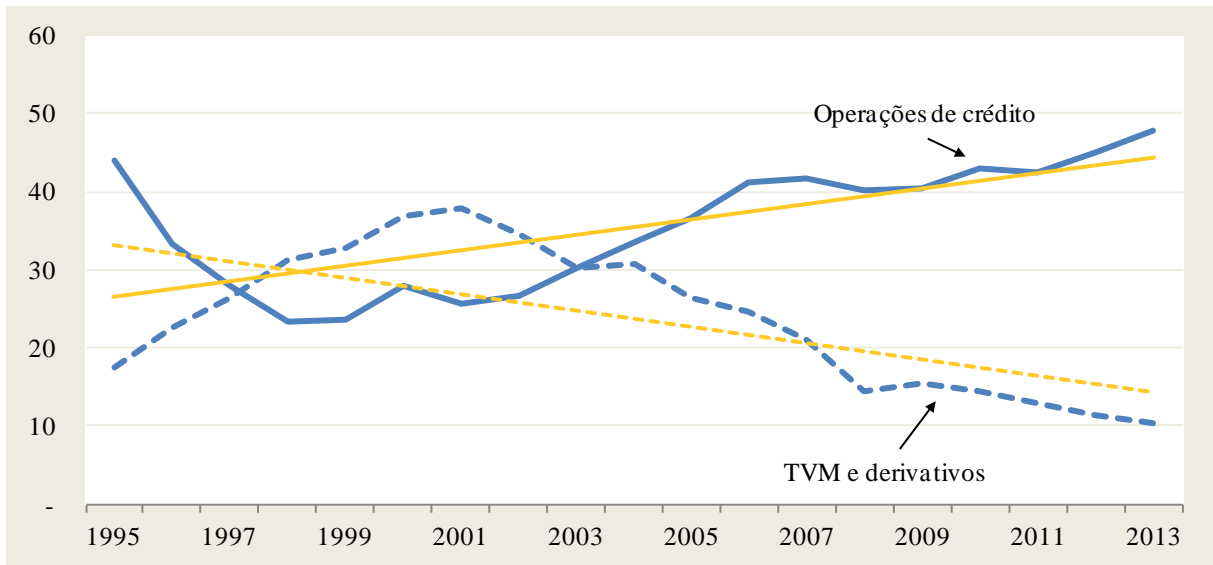
A evolução da taxa de inadimplência, na carteira de crédito do FCO (Gráfico 17), demonstra que a pior fase ocorreu, no final da década de 1990, logo após a capitalização realizada no BB, em 1996. A partir de 2000, as taxas retornam a patamares inferiores ao observado nos demais fundos.

Gráfico 17 - Taxa de inadimplência do FCO



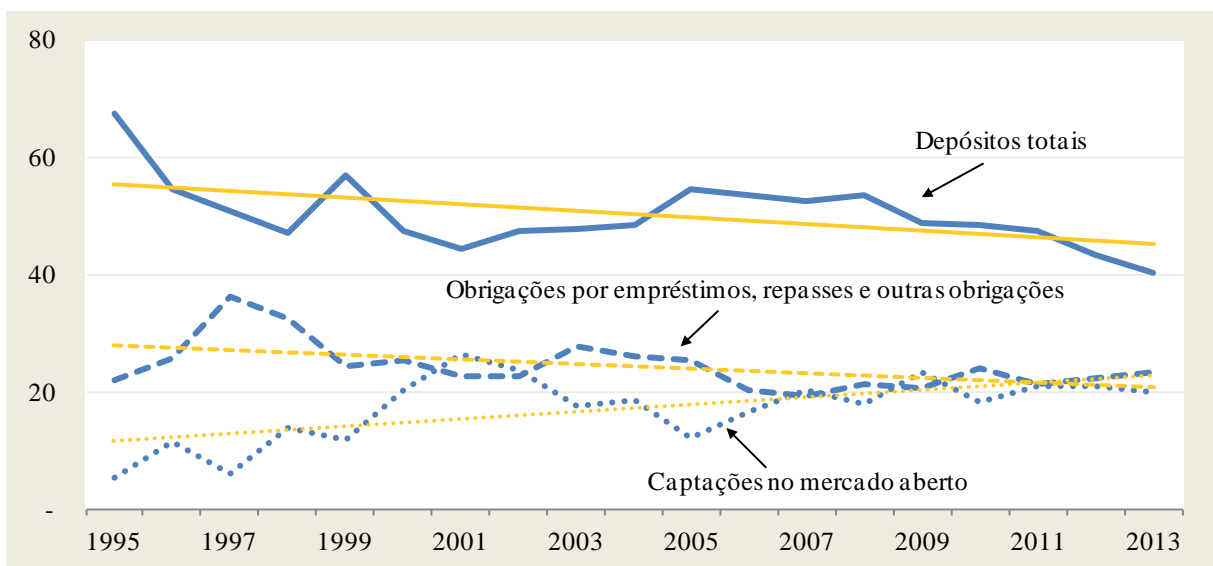
Fonte: Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em %.

No BB (Gráfico 18), a participação de títulos e valores mobiliários aumenta, no ano da capitalização da instituição pelo Tesouro Nacional, em 1996. A curva inverte-se, quando da reestruturação das instituições financeiras federais, em 2001, ampliando, gradativamente, a participação das aplicações em operações de crédito. Diferentemente de Basa e BNB, o estoque de financiamentos contratados com recursos do FCO representa pouco, em torno de 3%, na carteira de crédito total da instituição.

Gráfico 18 - BB – Participação no ativo total – contas selecionadas

Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

A baixa representatividade também ocorre com as disponibilidades do FCO. Nos últimos exercícios, representaram apenas 0,2% do estoque de títulos e valores mobiliários do BB. Nesse caso, os ganhos em tesouraria, em função da aplicação dessas disponibilidades, não alteram o resultado líquido da instituição.

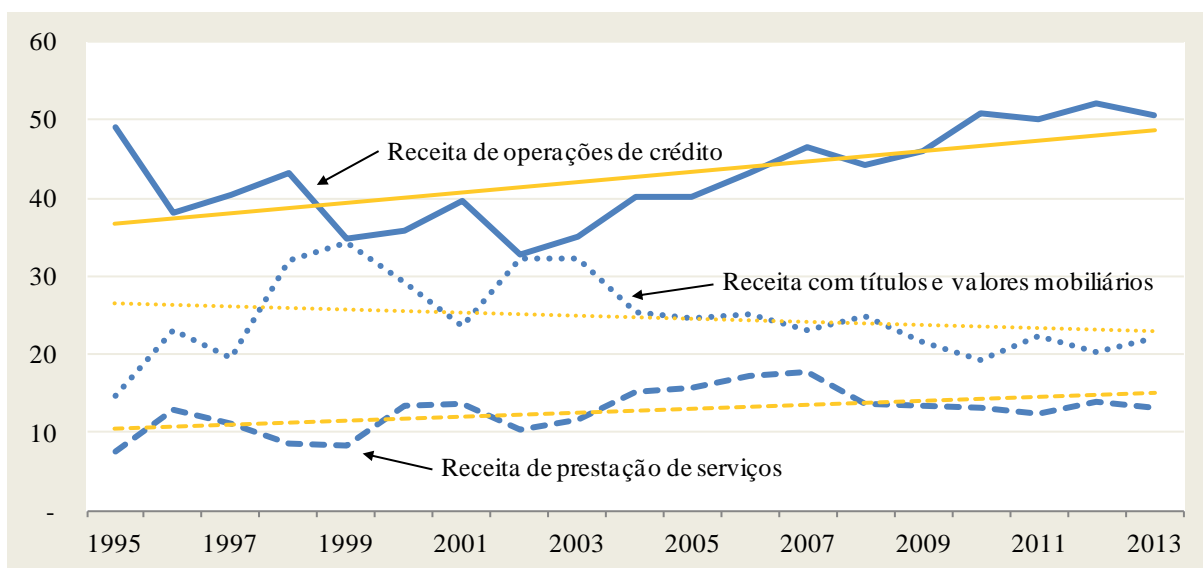
Gráfico 19 - BB – Participação no passivo total – contas selecionadas

Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

Conforme exibido no Gráfico 19, o Banco do Brasil ampliou a participação das captações no mercado aberto ao longo período analisado. A participação de depósitos totais, superior até à participação observada nos bancos privados, decorre, principalmente, dos depósitos judiciais administrados pelo BB.

Em relação às receitas operacionais do BB, a linha de tendência (Gráfico 20) demonstra a ampliação da participação das receitas de operações de crédito e de prestação de serviços e a redução daquelas decorrentes de operações com títulos e valores mobiliários, em linha com estoque das carteiras de crédito e de títulos apresentadas anteriormente.

Gráfico 20 - BB – Receita operacional – participação de contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria.

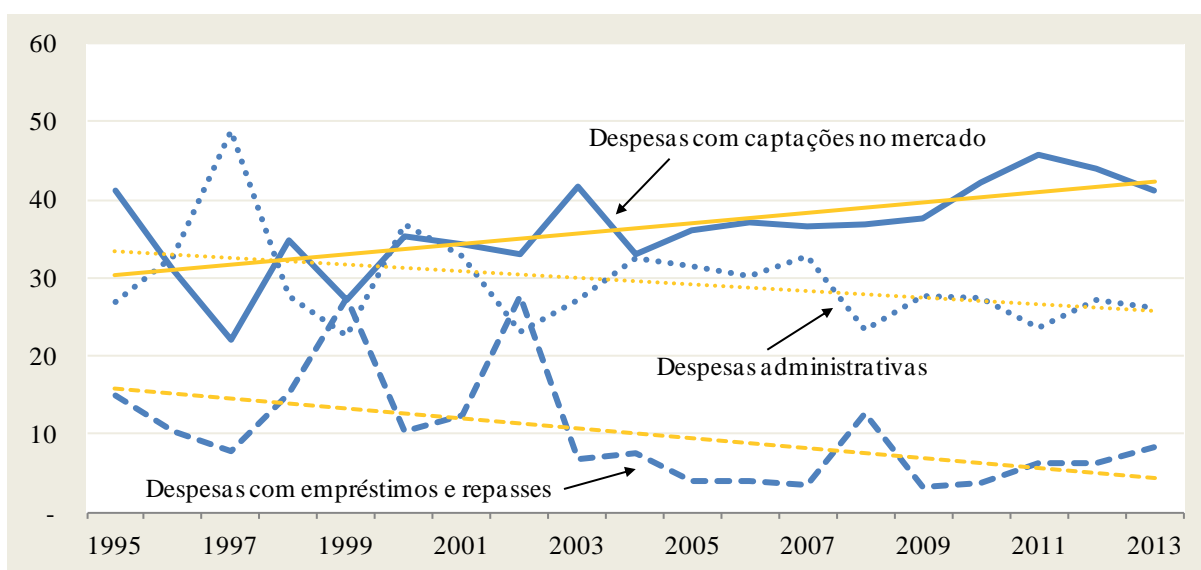
Esse comportamento aproxima-se mais daquele verificado para o grupo de bancos privados, ampliando a participação das receitas de operações de crédito no total das receitas operacionais, tornado essa rubrica a mais importante, para o resultado da instituição, e diverge da tendência observada no Basa e no BNB. Do ponto de vista das expectativas da pesquisa, esse resultado afasta a hipótese, para o caso do BB, de que os bancos preferem aplicar em

títulos públicos em vez de emprestar, em razão da liquidez e rentabilidade proporcionadas pelas altas taxas de juros praticadas no mercado brasileiro.

No caso dos bancos regionais, a taxa de administração responde por fatia expressiva da receita de prestação de serviços. No BB, o FCO repassa os recursos diretamente para que o banco realize as operações de crédito em nome próprio e com risco exclusivo. Nesse caso, o *del credere*, contido nos encargos financeiros, é de até 6% ao ano e não há pagamento de taxa de administração. Portanto, a confirmação ou a rejeição da hipótese da pesquisa, quanto à taxa de administração, fica prejudicada. Também não é possível inferir se o percentual, definido na legislação, a título de *del credere*, é superior aos riscos assumidos pela instituição.

Nos últimos três exercícios, as despesas de PCLD representaram apenas 1,5% da carteira de crédito total do BB. Porém, além do risco de crédito, o banco assume os custos administrativos do FCO. A classificação dos recursos do FCO como patrimônio de referência – nível II é a principal vantagem do fundo para o BB. Tal classificação possibilitou o enquadramento da instituição financeira, em 2001, aos índices do Acordo de Basileia.

Gráfico 21 - BB – Despesa operacional – participação de contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

Em relação às despesas operacionais (Gráfico 21), nota-se a ampliação da participação das despesas com captações do mercado, em contrapartida, às reduções observadas em despesas administrativas e em despesas com empréstimos e repasses. Uma das justificativas, para o aumento da participação das despesas com empréstimos e repasses, em 1999, 2002 e 2008, decorre das variações cambiais ocorridas nesses exercícios, com reflexos na captação de recursos do exterior.

5.3. Banco do Nordeste do Brasil e Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste

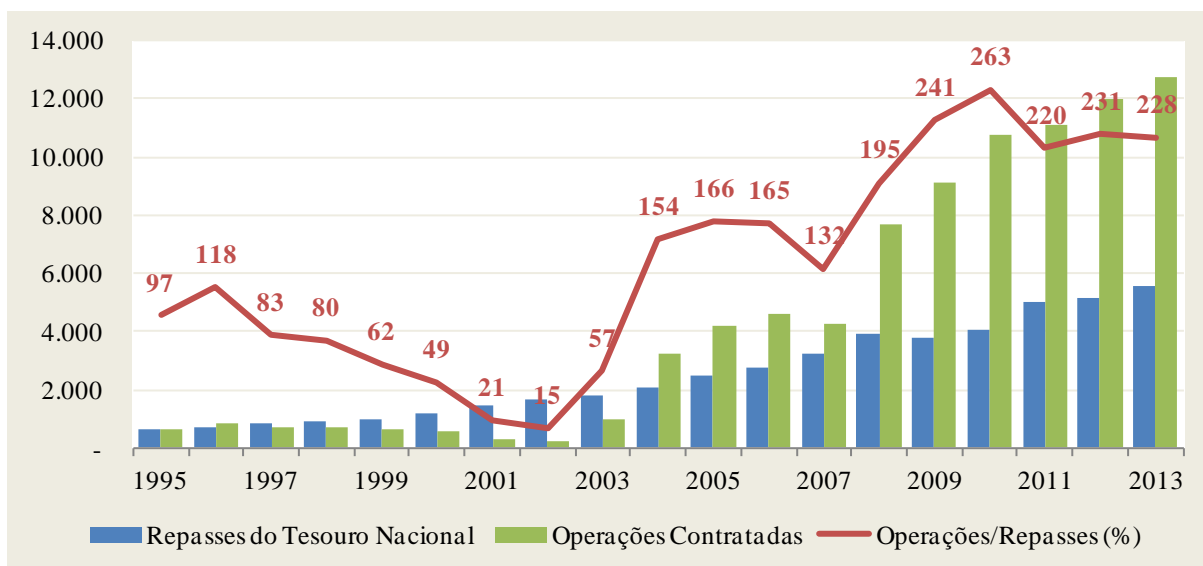
O Banco do Nordeste do Brasil - BNB é um banco múltiplo, criado pela Lei nº 1.649, de 19 de julho de 1952, e organizado, sob a forma de sociedade de economia mista, de capital aberto, sendo 98,63% de seu capital de propriedade da União. De acordo com o *site* da instituição financeira, a sua missão é *“atuar na promoção do desenvolvimento sustentável, como banco público competitivo e rentável”*. A sua visão é *“ser o banco preferido na região Nordeste, reconhecido pela excelência no atendimento e efetividade na promoção do desenvolvimento sustentável”*.

O banco está autorizado a operar com todas as carteiras permitidas às instituições financeiras classificadas como banco múltiplo, exceto a carteira de crédito imobiliário. Como instituição voltada para o desenvolvimento regional, o BNB também atua como órgão executor de políticas públicas, cabendo-lhe a administração do Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste – FNE, principal fonte de recursos utilizada pela instituição, para os financiamentos de longo prazo, e a operacionalização do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar - Pronaf em sua área de atuação. É também o agente operador do Fundo de Investimentos do Nordeste - Finor e do Fundo de Desenvolvimento do Nordeste - FDNE, este último criado, em 2001, e alterado, em 2007, pela Lei Complementar nº 125 que recriou a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste - Sudene.

De acordo com o BNB (2013), o seu Programa de Microcrédito Produtivo Orientado – Crediamigo, criado em 1998, facilita o acesso ao crédito a milhares de pequenos empreendedores que desenvolvem atividades relacionadas à produção, à comercialização de bens e à prestação de serviços. Além de recursos federais, o BNB tem acesso a outras fontes de financiamento, nos mercados interno e externo, por captações diretas, bem como parcerias com instituições nacionais e internacionais, incluindo instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID.

No período analisado, entre 1995 e 2013, o FNE recebeu do Tesouro Nacional repasses, no montante de R\$ 48,4 bilhões, em valores nominais, o que possibilitou a contratação de 4,85 milhões de operações de crédito, totalizando um volume contratado, no período, de R\$ 85,2 bilhões.

Gráfico 22 - Proporção entre o volume de operações de crédito contratadas pelo FNE e os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional



Fonte: Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Operações e repasses em R\$ milhões. Valores nominais

A evolução dos repasses efetuados, pelo Tesouro Nacional ao FNE, apresentada no Gráfico 22, demonstra o crescimento anual do montante transferido, determinado pelo comportamento da arrecadação dos impostos que formam a base de cálculo para as

transferências. Com exceção do exercício de 2009, no qual a arrecadação federal sofreu as consequências da crise financeira internacional e das medidas tomadas para minimizar os seus impactos, na economia brasileira, houve crescimento no volume repassado aos fundos.

A estabilidade no repasse de recursos e o seu crescimento, verificado ao longo da série histórica, possibilitaram a ampliação do volume de financiamentos contratados anualmente. A proporção entre o valor de operações de crédito contratadas e os repasses efetuados, pelo Tesouro Nacional, em cada exercício, demonstra a capacidade de aplicação dos recursos recebidos. Espera-se que os somatórios dos financiamentos contratados sejam superiores aos valores repassados, tendo em vista que os recursos disponíveis para financiar o setor produtivo das regiões beneficiárias acumulam, além das transferências do Tesouro, o retorno das operações contratadas em exercícios anteriores.

Porém, observa-se uma proporção abaixo do esperado, na execução dos recursos do FNE, até o exercício de 2003. Esse fundo só conseguiu melhorar o seu desempenho a partir de 2004. Em 2002, ano de pior desempenho desse fundo, o FNE contratou apenas 15% dos recursos recebidos do Tesouro Nacional. A capitalização efetivada, no BNB, em 2001, e homologada, no exercício seguinte, em decorrência do Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais, recuperou a capacidade do banco em compartilhar os riscos das operações contratadas com recursos do FNE, bem como priorizar a aplicação dessa fonte de recursos nos exercícios seguintes. Importante salientar que esse fundo recebe 60% dos recursos destinados aos fundos constitucionais de financiamento

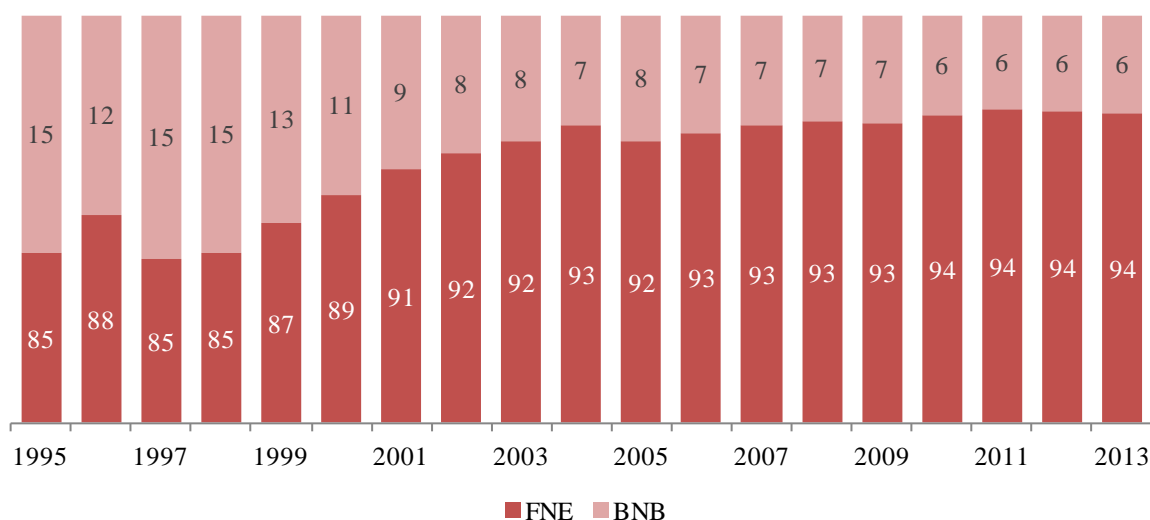
O crescimento anual dos repasses efetuados pelo Tesouro Nacional reflete positivamente no patrimônio líquido dos fundos constitucionais de financiamento. O Gráfico 12 demonstra o valor desse patrimônio ao final de cada exercício. A redução ocorrida, em 2005, no patrimônio líquido dos fundos FNE e FNO, decorre de regras estabelecidas, para a provisão e o reconhecimento de prejuízos, pelos fundos constitucionais, a partir da publicação

da Portaria Interministerial MF/MI Nº 1-C, de 15 de janeiro de 2005, alterada posteriormente pela Portaria Interministerial MF/MI Nº 11, de 28 de dezembro de 2005.

A maioria das operações contratadas com recursos do FNE é contabilizada, diretamente, no fundo, com risco compartilhado, tendo em vista que a possibilidade de o FNE repassar os recursos ao BNB, para este contratar operações em nome próprio e com risco exclusivo, limita-se ao patrimônio líquido do banco.

No Gráfico 23, constata-se a ampliação da proporção do patrimônio líquido do FNE frente do PL do BNB desde o exercício de 1997. A pequena redução dessa proporção, em 2005, decorre da contabilização de provisão para créditos de liquidação duvidosa a partir das normas estabelecidas pelos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional.

Gráfico 23 - Patrimônio líquido do BNB e FNE, 1995-2013



Fonte: Banco Central (2014b) e Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em %.

Importante salientar que, em 2005, o FNE apresentou déficit de R\$ 4,3 bilhões. Nos exercícios seguintes, à exceção de 2006, esse fundo continuou a apresentar resultados negativos. Porém, o volume de recursos transferidos, anualmente, do Tesouro Nacional para o

FNE é tão expressivo que, apesar do déficit acumulado, no valor R\$ 6,8 bilhões, entre 2005 e 2013, a proporção em relação ao PL do BNB continua a crescer.

Gráfico 24 - Taxa de inadimplência FNE



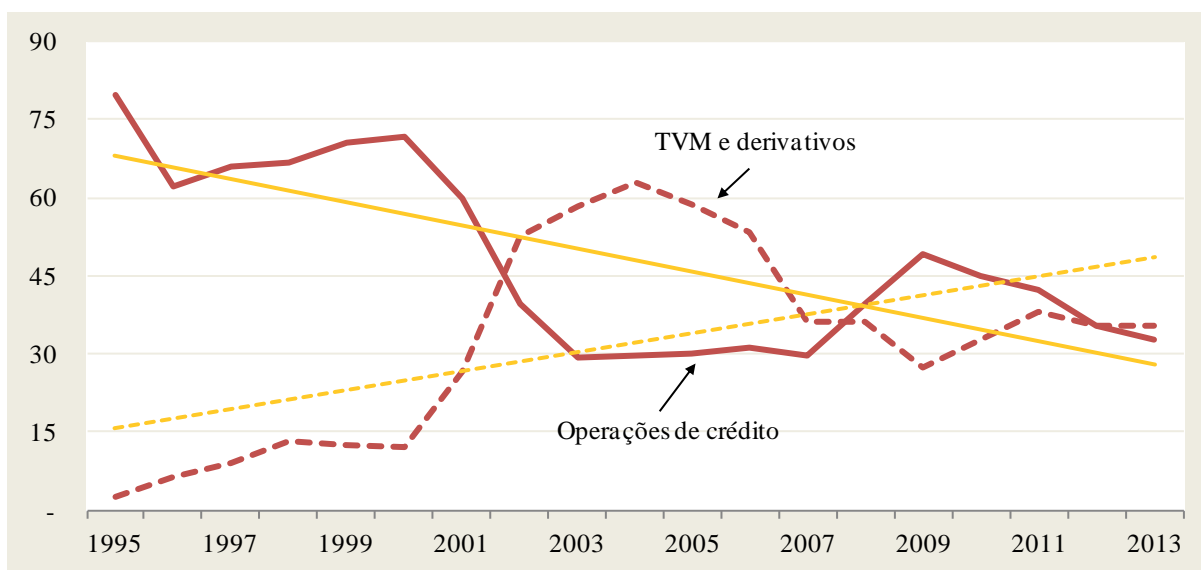
Fonte: Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em %.

As taxas de inadimplência observadas, na carteira de crédito do FNE (Gráfico 24), demonstram variação nos índices apurados ao longo do período em análise. Esse fundo apresentou baixas taxas de inadimplência, até o ano 2000, e, subitamente, taxas elevadíssimas, entre 2001 e 2005, com um pico de 46,5% em 2002. A redução ocorrida, a partir de 2006, se deve à contabilização de perdas, nesse exercício, conforme regras estabelecidas pelos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional, para a constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa e reconhecimento de prejuízos.

Em relação às aplicações do BNB, a baixa participação de TVM em seu ativo inverte-se, quando da reestruturação da instituição, em 2001 (Gráfico 25). O significativo volume de aplicações em títulos públicos decorre da opção do BNB por substituir ativos de baixa qualidade por ativos geradores de receitas, conforme diretrizes preconizadas pelo Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais. Além de recursos próprios e daqueles

captados junto ao público, destacam-se, entre os recursos para aplicação, pelo seu volume, as disponibilidades de recursos do FNE e do FAT, enquanto não repassadas aos clientes finais (BNB, 2003). Ao mesmo tempo, logo após o PROEF, o BNB adotou uma política de crédito mais conservadora e seletiva, direcionando mais atenção para o equacionamento de dívidas.

Gráfico 25 - BNB – Participação no ativo total – contas selecionadas



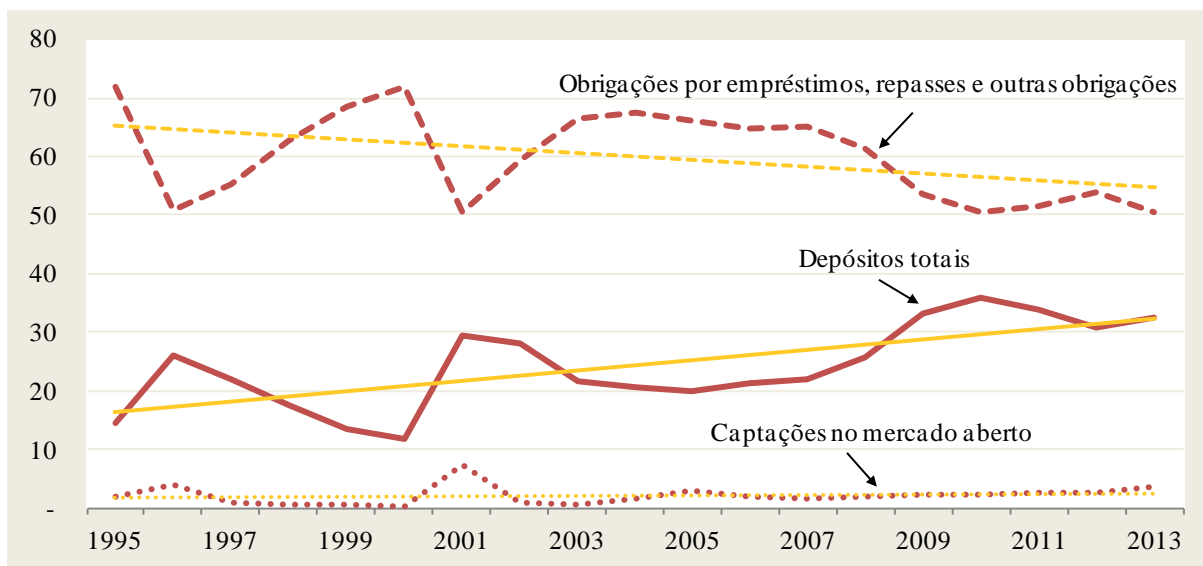
Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

Essa orientação altera-se a partir de 2003, quando foi definida a utilização dos recursos do FNE como prioridade. Para adequar o fluxo de caixa do Banco, a partir da nova estratégia adotada, em 2003, foi reclassificado o valor de R\$ 3,3 bilhões, 44% do saldo total da carteira contabilizada ao final desse exercício, da categoria “Títulos mantidos até o vencimento” para a categoria “Títulos para negociação”.

O BNB afirma que essa reclassificação possibilitaria a contratação de operações de crédito, com recursos do FNE, sem que o banco apresente problemas de liquidez, quando da liberação de tais recursos para os tomadores dos créditos, bem como proporcionaria flexibilidade necessária, para auferir ganhos, no mercado financeiro, pela negociação dos títulos, contribuindo para o planejamento do resultado financeiro da instituição.

Em relação às operações passivas, nota-se a redução da participação dos depósitos totais, no passivo total da instituição, do final da década de 1990 até o ano 2000, conforme demonstrado no Gráfico 26. No Relatório de Gestão de 2000, o BNB afirma que a ambiência, externa e interna favoreceram a utilização de outras linhas de recursos. Assim, com vistas a evitar a existência de recursos ociosos, a custos mais elevados, o BNB, numa estratégia conservadora, estimulou a redução das taxas de captação por meio dos produtos convencionais da rede de agências.

Gráfico 26 - BNB – Participação no passivo total – contas selecionadas

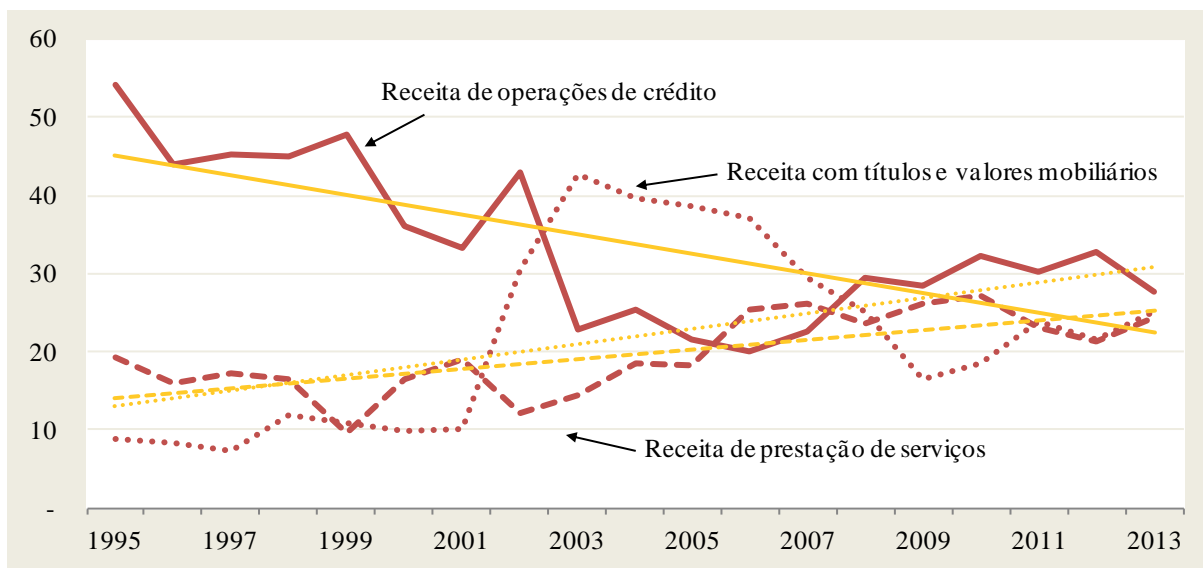


Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

Nos anos seguintes, o BNB continuou com a mesma estratégia. O aumento da participação de depósitos, verificada em 2001, justifica-se, na verdade, pela alteração na contabilização dos recursos do FAT. De acordo com o BNB, os recursos foram transferidos da conta “Obrigações por Repasses – Outras Instituições Oficiais” para a conta “Depósitos Especiais com Remuneração”, com o objetivo de padronizar os registros contábeis com as demais instituições financeiras operadoras desses recursos. As disponibilidades do FNE são registradas na rubrica “Fundos Financeiros e de Desenvolvimento” como outras obrigações.

O Gráfico 27 demonstra a evolução da participação das principais contas no total de receitas operacionais do BNB. A redução da participação das receitas de operações de crédito decorre da redução da carteira própria da instituição, conforme já apresentado. Em relação ao comportamento das receitas com títulos e valores mobiliários, as justificativas decorrem da mesma explanação realizada na descrição do Gráfico 25, quando o conservadorismo da instituição levou-o a priorizar os resultados de tesouraria, dado o significativo volume de aplicações em títulos públicos, principalmente com recursos não aplicados do FNE e do FAT.

Gráfico 27 - BNB – Receita operacional – participação de contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

Ainda com relação às receitas com títulos e valores mobiliários, o BNB, a partir do exercício de 2011, incluiu uma nota explicativa em suas demonstrações financeiras, com informações segregadas, por segmento, carteira própria e FNE, relacionadas a receitas, custos, despesas e margem financeira. No entanto, as despesas administrativas são consideradas corporativas, pelo BNB, sob a alegação de que essas despesas não são apropriáveis diretamente a cada segmento.

A Tabela 6 compara as receitas obtidas pelo BNB com a carteira de títulos e valores mobiliários do FNE e valores pagos, pelo banco ao fundo, a título de remuneração das disponibilidades, demonstrando que a instituição financeira apropria-se de parcela considerável dessas receitas. Conforme determinação legal, os saldos diários das disponibilidades relacionadas aos recursos repassados e ainda não aplicados são remunerados pelas instituições financeiras, com base na taxa extramercado divulgada pelo Banco Central. Esse resultado confirma a hipótese de ganhos de tesouraria do BNB, a partir da aplicação em títulos públicos, das disponibilidades do FNE.

Tabela 6 - Receitas da carteira de TVM do FNE apropriadas pelo BNB

Descrição	2010	2011	2012	2013	TOTAL
Resultado de Operações com TVM da carteira do FNE (a)	414	543	579	680	2.216
Remuneração das Disponibilidades FNE (b)	316	445	437	526	1.724
Parcela apropriada pelo BNB (a-b)	98	97	142	154	492
Percentual apropriado pelo BNB ((a-b)/a)	24%	18%	25%	23%	22%

Fonte: BNB/Demonstrações financeiras (vários exercícios). Em milhões.

Quanto às receitas de prestação de serviços, o BNB contabilizava, até 2002, a taxa de administração do FNE como outras receitas operacionais. Nesse período, para fins de comparação, os valores referentes a essa taxa foram realocadas, para a conta de receitas de prestação de serviços, conforme o novo procedimento contábil, executado pela instituição a partir do ano seguinte.

Constata-se a relevância da taxa de administração do fundo em relação às receitas de prestação de serviços (Tabela 7). Em 1995, essa taxa foi alterada para 3% do PL do fundo e, apesar da limitação de 20% dos recursos repassados anualmente pelo Tesouro Nacional, a participação expandiu-se, até alcançar o pico de 80%, em 2003. A redução observada, em 2008 e 2009, justifica-se pelo menor crescimento da arrecadação tributária em consequência da crise financeira internacional.

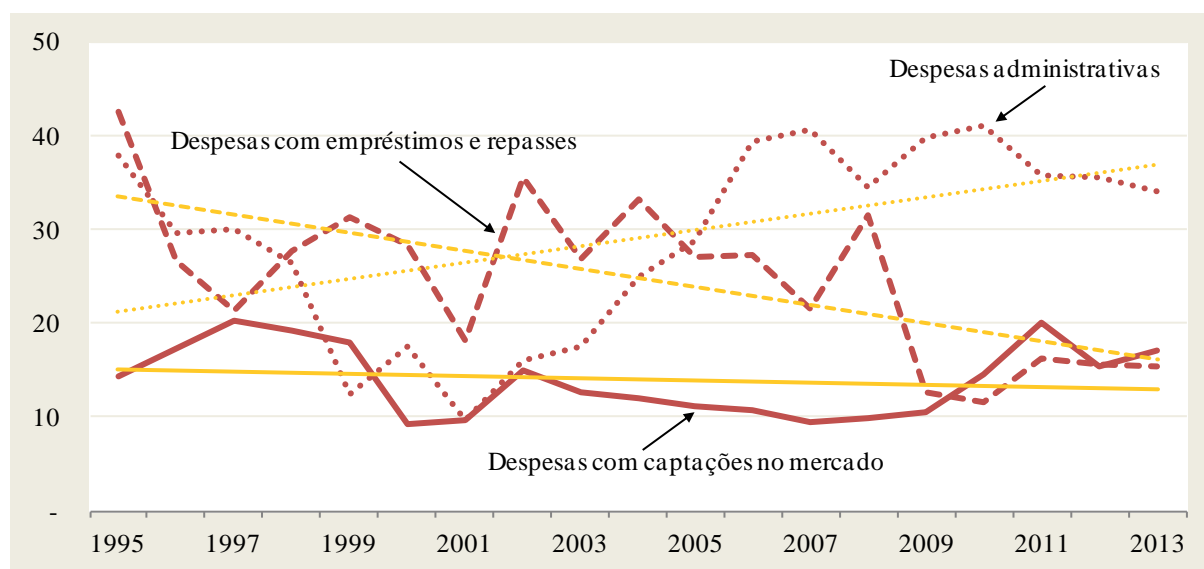
Tabela 7 - Participação da taxa de administração do FNE no total de receitas de prestação de serviços do BNB

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RPS	151	227	249	300	340	410	417	433	447	546	653	723	752	979	1.119	1.247	1.352	1.421	1.635
TxAdm	73	98	126	157	197	240	282	339	358	417	499	520	542	703	758	817	994	1.037	1.209
TxAdm/ RPS	48%	43%	50%	52%	58%	58%	67%	78%	80%	76%	76%	72%	72%	72%	68%	66%	73%	73%	74%

Fonte: Banco Central (2014b) e Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em R\$ milhões. Valores nominais

No caso do BNB, a participação das despesas administrativas, no total das despesas operacionais, reduziu-se, do início da série histórica, até a reestruturação da instituição, em 2001 (Gráfico 28). A partir daí, avançou, significativamente, registrando participação de 34%, ao final de 2013, na qual as despesas com pessoal representaram 61% do total.

Gráfico 28 - BNB – Despesa operacional – participação de contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

O número de funcionários da instituição aumentou 79%, entre 2001, quando possuía 3.619 empregados em seu quadro, e 2013, quando o número de empregados alcançou o total

6.479, conforme apresentado na Tabela 8. Em 2013, o BNB recebeu autorização do Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais - DEST do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, para ampliar o seu quadro de pessoal, até 7.150 empregados. De acordo com o BNB, essa ampliação justifica-se, em função da expansão das suas ações, especialmente decorrente da previsão de abertura de 81 novas agências. A remuneração média aumentou 219%, entre 2001 e 2013, enquanto o IPCA registrou uma variação acumulada de 110%, no mesmo período, indicando ganhos reais por parte do funcionalismo da instituição.

Tabela 8 - BNB – Quadro de pessoal e remuneração média

Descrição	2001	...	2005	...	2010	2011	2012	2013	Variação 2001-2013
Número de empregados	3.619		4.407		5.993	6.077	6.169	6.479	79%
Remuneração média (R\$)	2.580		3.523		6.275	6.984	7.617	8.231	219%
Número de agências	175		181		186	188	196	233	33%
Funcionários por agência	21		24		32	32	31	28	34%

Fonte: BNB/Demonstrações Financeiras (vários exercícios) e Banco Central (2014b).

A Tabela 9 demonstra o percentual de cobertura da taxa de administração do FNE nas despesas administrativas do BNB. A instituição afirma que, para operacionalizar o FNE, o Banco utiliza-se de sua estrutura logística e operacional, abrangendo instalações, mão de obra, sistemas informatizados e aplicação indistinta dos instrumentos diferenciados de apoio ao desenvolvimento, como capacitação de agentes produtivos e realização de fóruns para discussão e encaminhamento de projetos que promovam o desenvolvimento regional.

A ampliação da cobertura das despesas administrativas do BNB, pela taxa de administração do FNE, apesar do aumento do número de funcionários e da remuneração média, confirma a hipótese de que essa taxa foi fixada acima dos custos de administração do fundo efetivamente incorridos. Essa taxa de administração foi suficiente para pagar 95% das despesas de pessoal e 58% do total de despesas administrativas da instituição financeira, em

2013. Em 2012, essa cobertura foi menor, devido à contabilização de R\$ 312 milhões a maior em despesas de pessoal (benefício pós-emprego).

Tabela 9 - Índice de cobertura taxa de administração do FNE nas despesas administrativas do BNB

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Desp Pessoal	276	261	246	272	287	323	560	602	609	770	890	1.020	1.081	1.462	1.275
Desp Adm	438	439	459	520	548	645	926	996	1.061	1.217	1.442	1.679	1.857	2.287	2.100
TxAdm FNE	197	240	282	339	358	417	499	520	542	703	758	817	994	1.037	1.209
TxAdm/ Pessoal	72%	92%	115%	124%	125%	129%	89%	86%	89%	91%	85%	80%	92%	71%	95%
TxAdm/ DespAdm	45%	55%	61%	65%	65%	65%	54%	52%	51%	58%	53%	49%	54%	45%	58%

Fonte: Banco Central (2014b) e Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em R\$ milhões. Valores nominais

O BNB contabiliza a receitas com *del credere* em “Outras Receitas Operacionais”. A Tabela 10 compara as receitas recebidas pelo BNB, em função dos riscos assumidos, nas operações de crédito realizadas, com as provisões constituídas para crédito de liquidação duvidosa, conforme Resolução nº 2.682/1999 do Banco Central.

Tabela 10 - Relação entre *del credere* recebido pelo BNB e provisões constituídas em função de operações de crédito com recursos do FNE

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Del credere</i> recebido pelo BNB em função de operações com recursos do FNE	300	409	555	690	823	923	1.003
Despesa do BNB com provisões constituídas em função de operações com recursos do FNE	215	295	282	409	430	561	700
Despesa/ <i>del credere</i>	72%	72%	51%	59%	52%	61%	70%

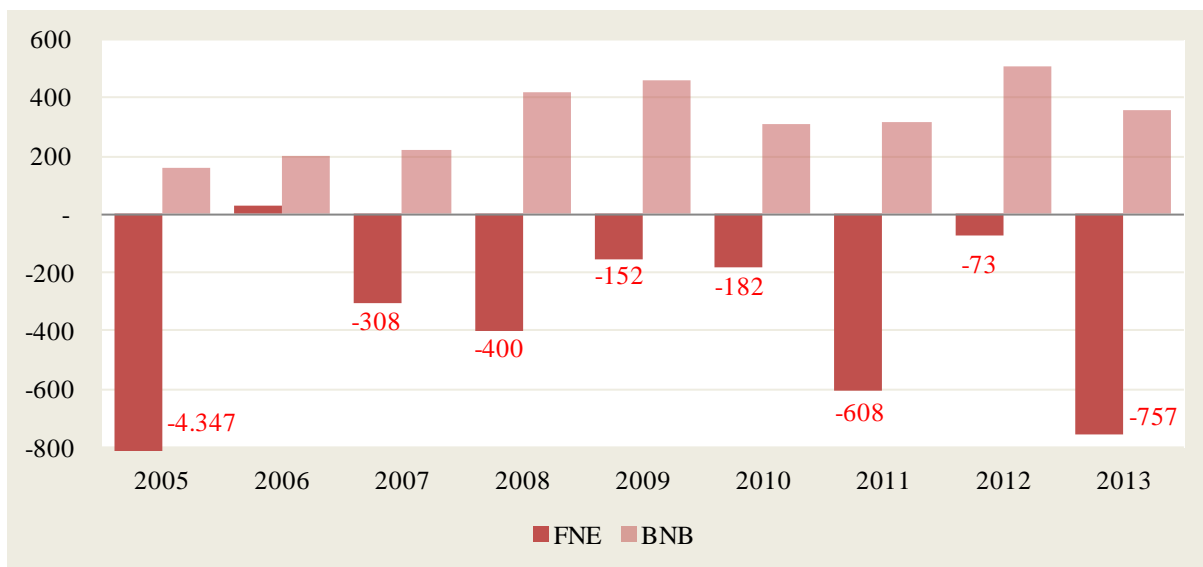
Fonte: BNB/Demonstrações financeiras (vários exercícios). Em milhões.

A relação entre as duas variáveis confirma a hipótese de que, no caso do BNB, o percentual relativo a *del credere*, definido pela legislação, supera os riscos assumidos pela instituição financeira na concessão de financiamentos com recursos do FNE.

Para fins de comparação, nos repasses efetuados pelo BNDES, o *del credere* é negociado entre a instituição financeira repassadora e o tomador de recursos, limitado a 4% ao ano. Porém, nesse caso, os riscos são suportados integralmente pela instituição financeira. Não existe a possibilidade de compartilhamento de riscos, como ocorre nos financiamentos contratados com recursos dos fundos constitucionais. Além disso, não há pagamento de taxa de administração.

A confirmação dessas hipóteses tem reflexos, nos resultados apurados pelo banco e pelo fundo (Gráfico 29).

Gráfico 29 - Resultado Líquido FNE e BNB



Fonte: BNB/Demonstrações financeiras (vários exercícios). Em milhões.

Após a divulgação de normas, para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa e reconhecimento de prejuízos nos fundos constitucionais de financiamento, o FNE, com exceção do exercício de 2006, em que houve um pequeno

superávit de R\$ 33,6 milhões, apresentou sistemáticos déficits ao final de cada exercício. O déficit acumulado entre 2005 e 2013 totaliza R\$ 6,8 bilhões. O déficit apurado, em 2005, representa 30% do saldo da carteira de crédito do fundo contabilizada ao final do exercício anterior.

Apesar dos resultados negativos apresentados pelo FNE, nos últimos exercícios, o BNB apurou lucro líquido em todos os anos do período recente, com distribuição de dividendos, bem como pagamento de participação nos lucros e resultados a dirigentes e empregados. Desde 1995, apenas em 2001, o BNB contabilizou um prejuízo, no valor de R\$ 2,5 bilhões, consequência das medidas de ajuste patrimonial previstas no Programa de Fortalecimento das Instituições Financeiras Federais.

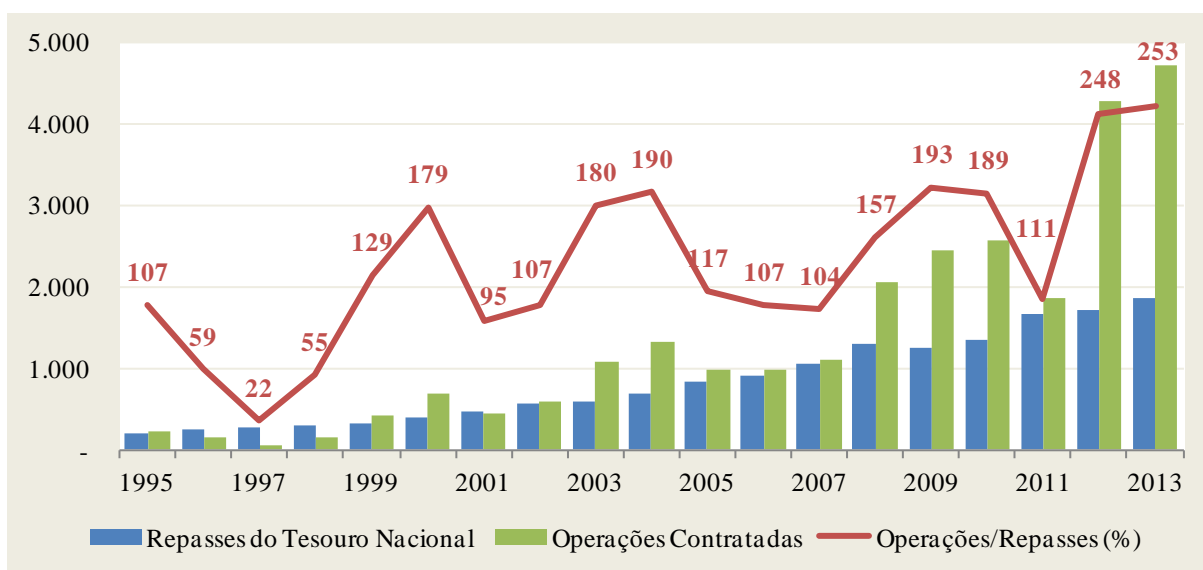
5.4. Banco da Amazônia e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte

O Banco da Amazônia é uma instituição financeira organizada sob a forma de sociedade anônima de capital aberto e de economia mista. Tem por objeto a prestação de serviços bancários e a realização de todas as operações inerentes a esta atividade, abrangendo câmbio e crédito pessoal. Como um dos instrumentos de promoção e execução das políticas creditícias e financeiras, especialmente as voltadas para o desenvolvimento econômico e social da região amazônica, opera e administra o Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO, administra o Fundo de Investimentos da Amazônia – Finam e é o agente operador do Fundo de Desenvolvimento da Amazônia – FDA.

O FNO recebeu do Tesouro Nacional, entre 1995 e 2013, repasses no montante de R\$ 16,1 bilhões, em valores nominais, o que possibilitou a contratação de 564,7 mil operações de crédito, totalizando volume contratado de R\$ 26,2 bilhões. O Gráfico 30 apresenta a evolução desses repasses ao FNO, o volume de operações de crédito contratadas, bem como a

proporção entre essas duas variáveis ao longo do tempo. Como já citado, no caso do FNE, o crescimento anual do montante transferido foi determinado pelo comportamento da arrecadação dos impostos federais que formam a base de cálculo para as transferências.

Gráfico 30 - Proporção entre o volume de operações de crédito contratadas pelo FNO e os repasses efetuados pelo Tesouro Nacional



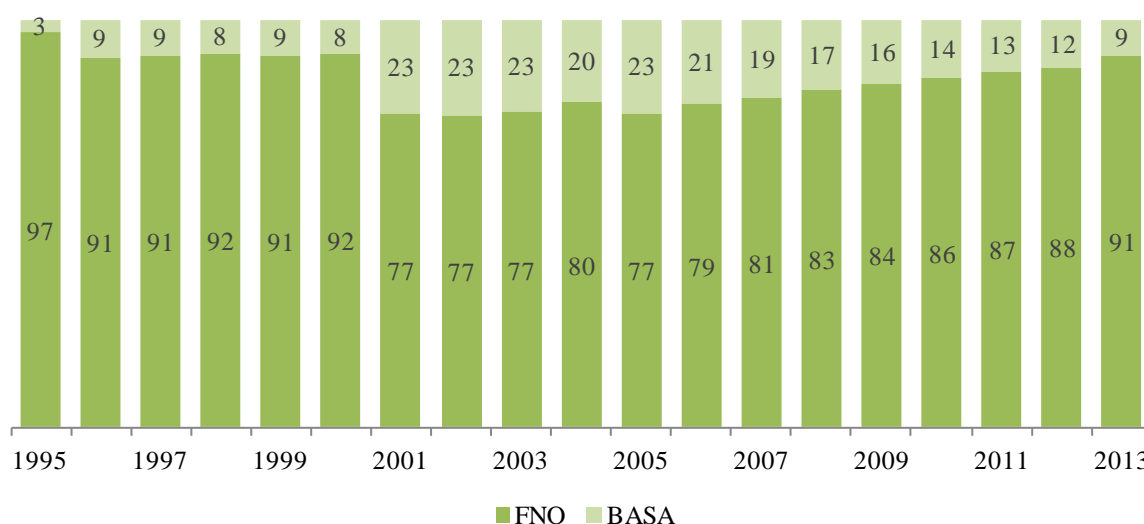
Fonte: Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Operações e repasses em R\$ milhões. Valores nominais

No período em análise, o FNO apresentou o pior desempenho dentre os três fundos constitucionais de financiamento. Apesar de ter recebido o mesmo montante de recursos que o FCO, o total financiado no período representa apenas 162% do valor repassado. Essa proporção foi de 242% no FCO e 176% no FNE.

Esse desempenho sugere uma menor capacidade de aplicação de recursos, por parte do Basa, instituição financeira de caráter regional que administra esse fundo. As altas taxas de inadimplências observadas, em sua carteira de crédito, o caráter conservador da instituição e o comportamento da demanda por crédito podem ter contribuído para esse desempenho. No caso da inadimplência, o baixo retorno dos financiamentos contratados, em anos anteriores, reduz a capacidade para novas contratações.

A capitalização do Basa, em 2001, reduziu a proporção do FNO em relação ao patrimônio líquido consolidado (Gráfico 31). A contabilização de provisão para créditos de liquidação duvidosa, em 2005, também impactou nessa proporção. A partir desse exercício, nota-se a ampliação do patrimônio líquido do FNO em relação ao apresentado pelo Basa. O tamanho do PL do Basa, tal como no caso do BNB, também restringe a possibilidade de o FNO repassar os recursos diretamente ao banco, para que este contrate operações em nome próprio e com risco exclusivo.

Gráfico 31 - Patrimônio líquido do Basa e FNO, 1995-2013

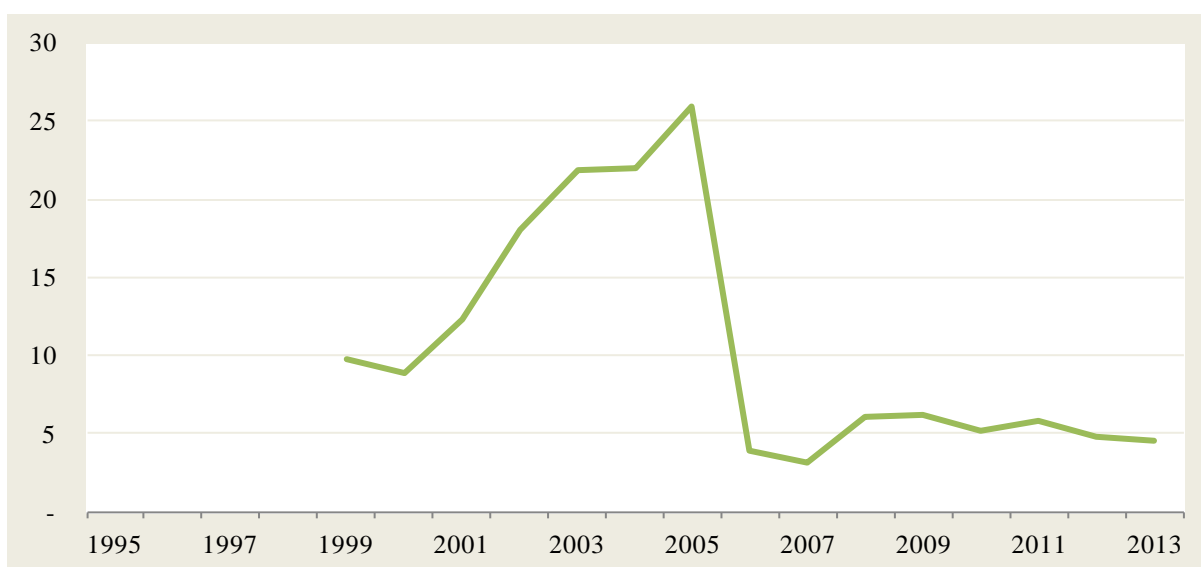


Fonte: Banco Central (2014b) e Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em %.

Em relação à inadimplência do FNO, não há informações disponíveis, sobre os índices de anormalidade da carteira de crédito, até 1998. No Gráfico 32, nota-se a forte elevação da taxa de inadimplência da carteira, a partir de 2001, exercício no qual o Tesouro Nacional assumiu os riscos das operações contratadas, até 30 de novembro de 1998. A redução ocorre, somente em 2006, quando foram reconhecidos e deduzidos como prejuízo do Fundo as parcelas de principal e encargos, vencidas há mais de 360 dias, conforme normas expedidas no exercício anterior pelos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional.

No processo de auditoria anual de contas do exercício de 2002, sobre o aumento da inadimplência, o Basa argumentou que o maior volume vencido do FNO corresponde às operações contratadas, no período de 1989 a 30 de novembro de 1998, com percentual de 33,1%. No caso de operações contratadas, a partir de 01/12/98, este índice de inadimplência é de apenas 4,4%.

Gráfico 32 - Taxa de inadimplência do FNO



Fonte: Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em %.

Além disso, o Basa alegou que o próprio governo vem editando uma série de leis e medidas provisórias, oferecendo as mais variadas formas de renegociação aos clientes que se encontram com dificuldades, em função de problemas conjunturais ou estruturais, na obtenção de receitas para pagamento de suas dívidas, inclusive com dispensa de encargos de inadimplência e concessão de bônus, no ato do pagamento das parcelas.

Nesse caso, observa-se o comportamento diferenciado dispensado pela instituição em relação aos créditos sob sua gestão. Enquanto a carteira com risco integral do fundo apresentava elevada taxa de inadimplência, a outra, de risco compartilhado, apresentava

índices considerados “aceitáveis” pelo próprio banco. A Tabela 11 demonstra a evolução da taxa de inadimplência por tipo de risco da carteira de crédito do FNO.

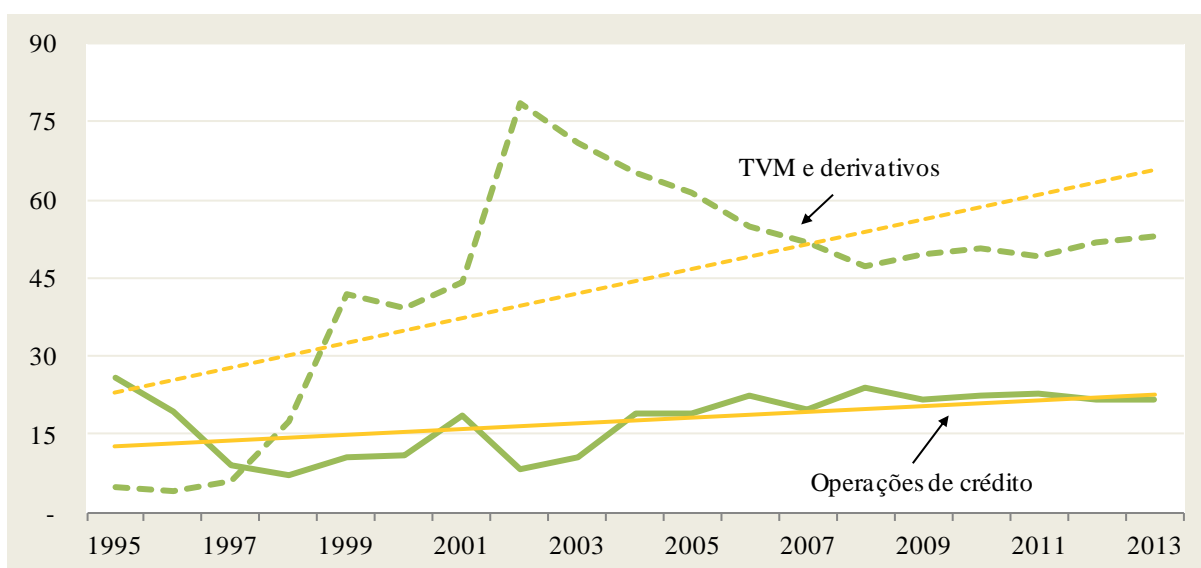
Tabela 11 - Taxa de inadimplência do FNO por tipo de risco

Discriminação	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Risco integral FNO	33,1	38,1	40,9	47,8	6,3	4,4	9,8	8,3	8,7	11,0	5,2	5,0
Risco compartilhado ou exclusivo Basa	4,4	6,9	7,8	8,4	3,1	2,8	4,7	5,6	4,5	5,0	3,5	3,1

Fonte: Basa/Relatório de Gestão (vários exercícios).

O Basa, a partir de 1997, aumentou a participação de títulos e valores mobiliários, no total de ativos da instituição, alcançando o pico de 78,6%, em 2002, quando da homologação do aumento de capital da instituição, aprovado no bojo do Programa de Fortalecimentos das Instituições Financeiras Federais (Gráfico 33). Isso demonstra a preferência por liquidez da instituição e a priorização pelas operações de crédito com recursos do FNO. Ao consolidar as operações de crédito do banco e fundo, em 2013, a carteira própria do Basa representou apenas 15% do total.

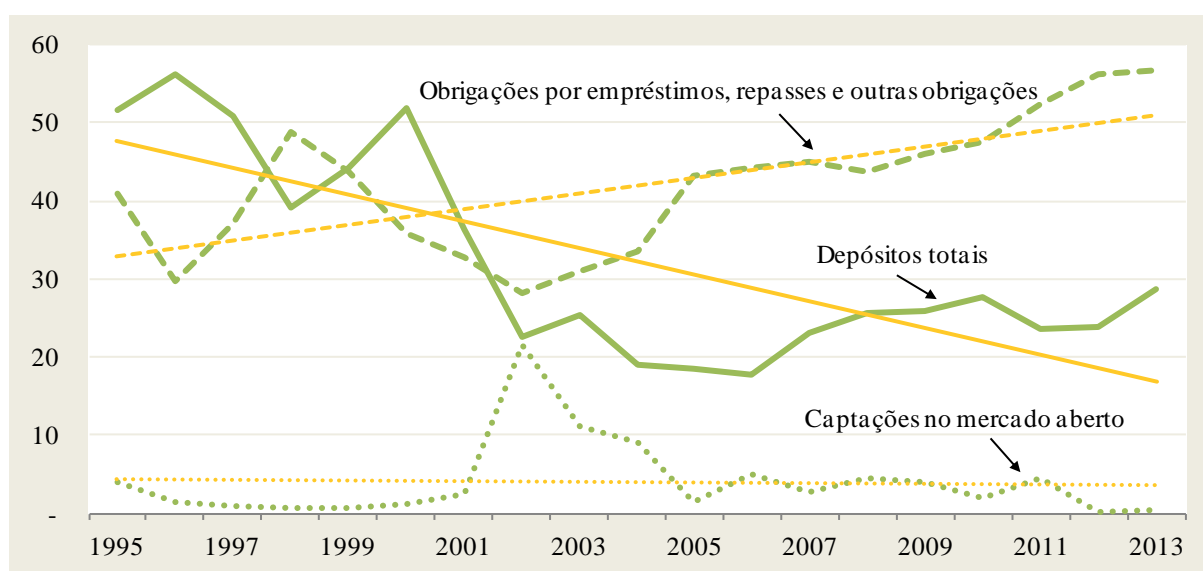
Gráfico 33 - Basa – Participação no ativo total – contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

Com a disponibilidade de recursos, após a capitalização da instituição, em 2001, o Basa ampliou a participação, no mercado aberto, reduzindo concomitantemente a participação das outras duas contas apresentadas no Gráfico 34. Com a redução dessas operações, a partir de 2005, amplia-se a elevada participação das obrigações por empréstimos, repasses e outras obrigações como fontes de recursos da instituição financeira.

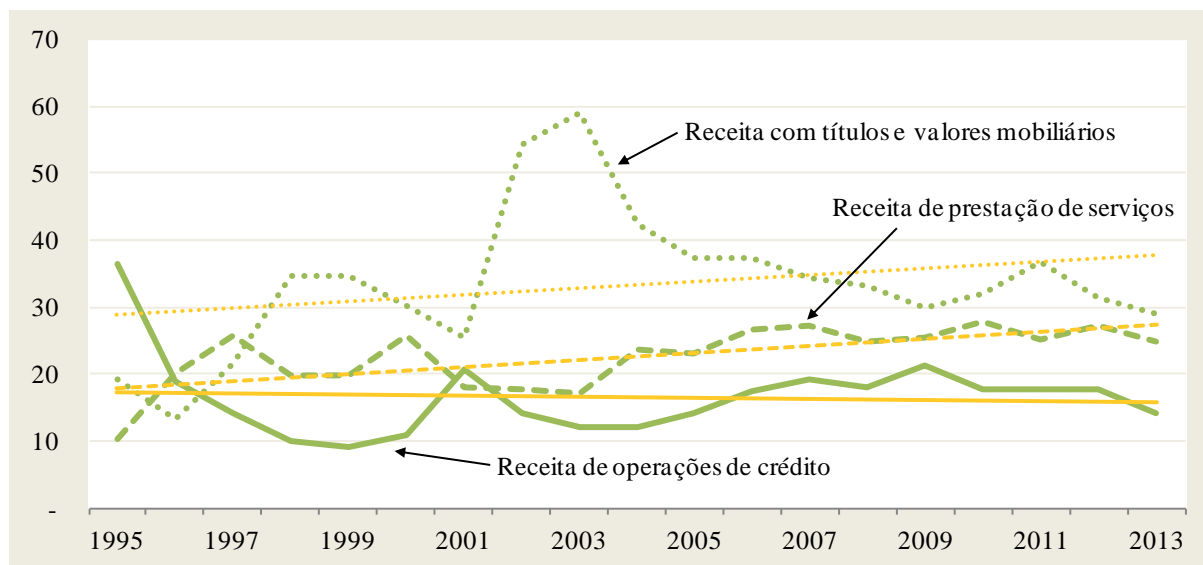
Gráfico 34 - Basa – Participação no passivo total – contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

A elevada participação de títulos e valores mobiliários, no total de ativos da instituição, reflete-se na maior participação das receitas com essas operações no resultado operacional da instituição (Gráfico 35).

Diferentemente do BNB, o Basa não divulga os resultados operacionais segregados por segmento. Dessa forma, não é possível definir com precisão a parcela das receitas auferidas pelo banco, a partir da aplicação das disponibilidades do FNO.

Gráfico 35 - Basa – Receita operacional – participação de contas selecionadas

Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

A Tabela 12 demonstra, entretanto, que a participação da remuneração das disponibilidades do FNO, nas rendas com TVM auferidas pelo Basa, é menor do que a participação das disponibilidades do fundo no estoque de títulos do banco. Isso corrobora a hipótese de que a instituição obtém ganhos de tesouraria, a partir da aplicação em títulos públicos dos recursos do FNO ainda não emprestados.

Tabela 12 - Carteira de TVM do Basa e disponibilidades do FNO

Descrição	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Basa - carteira TVM e aplicações interfinanceiras	4.126	4.770	5.230	6.126	6.646	7.197
FNO - disponibilidades	1.449	1.742	1.972	2.891	3.561	3.401
Participação das disponibilidades do FNO na carteira de TVM do Basa	35%	37%	38%	47%	54%	47%
Basa - Receitas com TVM	480	411	514	637	581	599
FNO - Remuneração das disponibilidades	168	147	165	258	257	268
Participação das remuneração das disponibilidades do FNO nas receitas com TVM do Basa	35%	36%	32%	41%	44%	45%

Fonte: Basa/Demonstrações financeiras (vários exercícios). Em milhões.

A Tabela 13 demonstra a relevância da taxa de administração do FNO, para o resultado operacional do Banco da Amazônia, alcançando a expressiva participação de 79%, em 2013, do total de receitas de prestação de serviços da instituição.

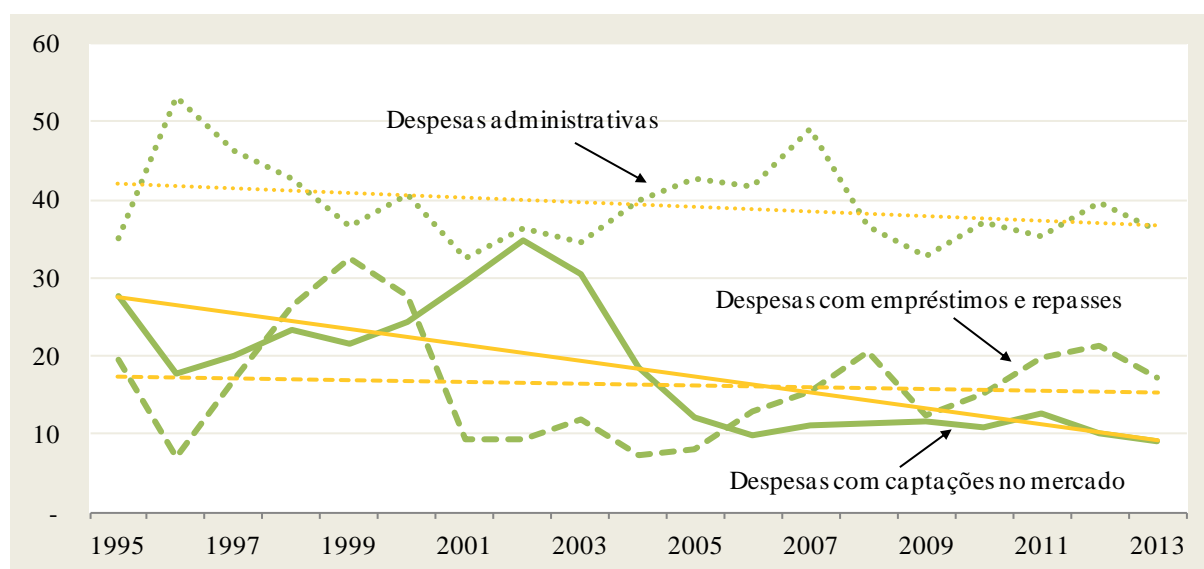
Tabela 13 - Participação da taxa de administração do FNO no total de receitas de prestação de serviços do Basa

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
RPS	48	111	124	105	134	162	179	177	211	244	273	287	302	359	352	447	436	499	470
TxA dm	19	74	47	56	68	78	96	113	119	139	164	181	210	247	253	272	335	345	372
TxA dm/ RPS	41%	67%	38%	53%	50%	48%	54%	64%	57%	57%	60%	63%	70%	69%	72%	61%	77%	69%	79%

Fonte: Banco Central (2014b) e Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em R\$ milhões. Valores nominais

Ao longo da série histórica, o Basa apresentou a maior participação em despesas administrativas de todo o período. Conforme Gráfico 36, as despesas de pessoal respondem por parcela significativa dessas despesas, registrando participação de 62%, em 2013.

Gráfico 36 - Basa – Despesa operacional – participação de contas selecionadas



Fonte: Banco Central (2014b). Elaboração própria. Em %.

O número de empregados do Basa passou de 2.693, em 2001, para 3.190, em 2013, um aumento de 18%. Em função desse aumento e da expansão do número de agências da instituição em 50%, a quantidade de funcionários por agência reduziu-se para 26, uma redução de 21% (Tabela 14). Contudo, a remuneração média aumentou 156% entre 2001 e 2013, enquanto o IPCA registrou uma variação acumulada de 110%, no mesmo período, indicando ganhos reais por parte do funcionalismo da instituição.

Tabela 14 – Basa - Quadro de pessoal e remuneração média

Descrição	2001	...	2005	...	2010	2011	2012	2013	Variação 2001-2013
Número de empregados	2.693		2.964		2.914	3.085	3.102	3.190	18%
Remuneração média (R\$)	2.061		2.985		4.122	5.531	4.854	5.280	156%
Número de agências	82		96		110	118	123	123	50%
Funcionários por agência	33		31		26	26	25	26	-21%

Fonte: Basa/Demonstrações Financeiras (vários exercícios) e Banco Central (2014b).

A Tabela 15 apresenta o percentual de cobertura da taxa de administração do FNO nas despesas administrativas do Basa.

Tabela 15 - Índice de cobertura taxa de administração do FNO nas despesas administrativas do Basa

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Desp Pessoal	146	154	205	165	179	208	222	221	256	267	272	313	331	369	388
Desp Adm	206	229	286	259	288	346	392	394	422	447	443	521	563	616	623
TxAdm FNO	68	78	96	113	119	139	164	181	210	247	253	272	335	345	372
TxAdm/ Pessoal	46%	51%	47%	68%	67%	67%	74%	82%	82%	93%	93%	87%	101%	94%	96%
TxAdm/ DespAdm	33%	34%	34%	44%	41%	40%	42%	46%	50%	55%	57%	52%	60%	56%	60%

Fonte: Banco Central (2014b) e Ministério da Integração Nacional/Sistema de Informações Gerenciais (vários exercícios). Em R\$ milhões. Valores nominais

A ampliação dessa cobertura, desde a implantação da sistemática vigente, em 1999, indica que o percentual de 20% dos recursos repassados pelo Tesouro Nacional, a título de taxa de administração, confirma a hipótese de que essa taxa foi fixada acima dos custos efetivamente incorridos para a administração dos recursos do fundo. Em 2013, essa taxa de administração foi suficiente para pagar 95% das despesas de pessoal e 60% do total de despesas administrativas da instituição financeira. Esses percentuais de cobertura estão muito próximos daqueles apresentados pelo BNB.

O Basa também contabiliza a receitas com *del credere* em “Outras Receitas Operacionais”. A Tabela 16 compara essas receitas recebidas pelo Basa, em função dos riscos assumidos, nas operações de crédito realizadas com recursos do FNO, com as provisões constituídas para crédito de liquidação duvidosa, conforme Resolução nº 2.682/1999 do Banco Central. A relação entre as duas variáveis confirma a hipótese de que, no caso do Basa, o percentual relativo a *del credere*, definido pela legislação, supera os riscos assumidos pela instituição financeira na concessão de financiamentos com recursos do FNO. Nesse item, os percentuais também estão muito próximos daqueles apresentados pelo BNB, reforçando o argumento para confirmação da hipótese.

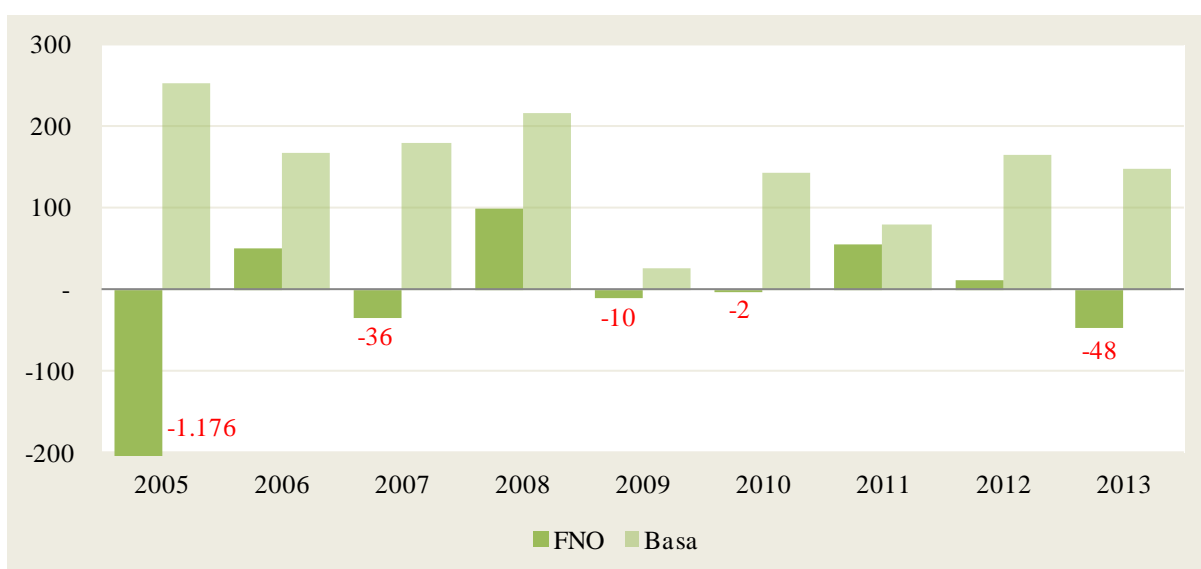
Tabela 16 - Relação entre *del credere* recebido pelo Basa e provisões constituídas em função de operações de crédito com recursos do FNO

Descrição	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
<i>Del credere</i> recebido pelo Basa em função de operações com recursos do FNO	64	141	166	204	238	269	299	343
Despesa do Basa com provisões constituídas em função de operações com recursos do FNO	58	12	120	198	213	223	144	248
Despesa/ <i>del credere</i>	90%	9%	72%	97%	89%	83%	48%	72%

Fonte: Basa/Demonstrações Financeiras (vários exercícios). Em milhões.

O déficit apurado, no resultado líquido do FNO, em 2005, no valor R\$ 1,2 bilhão, decorre, como já apontado, no caso do FNE, do estabelecimento de normas, para constituição de provisão para créditos de liquidação duvidosa e reconhecimento de prejuízos dos fundos constitucionais de financiamento, editadas pelos Ministérios da Fazenda e da Integração Nacional. Desde então, conforme Gráfico 37, o resultado líquido desse fundo tem oscilado entre déficit (2007, 2009, 2010 e 2013) e superávit (2006, 2008, 2011 e 2012).

Gráfico 37 - Resultado líquido FNO e Basa



Fonte: Basa/Demonstrações financeiras (vários exercícios). Em milhões.

5.5. Limitações da pesquisa

A análise empreendida neste estudo, com base em comparações ao longo do tempo (análise horizontal) e participação relativa de cada item (análise vertical), não esgota os recortes possíveis de serem realizados. A inexistência de informações mais desagregadas, principalmente, em relação aos fundos constitucionais, restringe a utilização das técnicas analíticas e constitui, por si, só um achado da pesquisa que receberá sugestão de tratamento. Por exemplo, a periodicidade apenas anual dos relatórios divulgados, pelo Ministério da

Integração Nacional, sobre o desempenho dos fundos, reduz o número de observações. Seria interessante que fossem disponibilizados balancetes mensais dos fundos, tal como é exigido, pelo Banco Central, no caso dos bancos. Foi necessário recorrer à Lei de Acesso a Informações para a obtenção de vários documentos ditos públicos, tal como o relatório da consultoria Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000).

Além da elevada inflação, antes de 1995, os diferentes procedimentos contábeis e operacionais adotados pelas instituições reduzem a comparabilidade das informações. A busca de comparabilidade, por si só, justificaria revisão normativa, pelos órgãos reguladores: Ministério da Integração Nacional, Ministério da Fazenda, Congresso Nacional, Controladoria Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União – TCU.

6. CONCLUSÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 1988, definiu que as instituições financeiras de caráter regional seriam responsáveis pela aplicação dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento em programas de financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Essa determinação resultou do esforço de grupos regionais, que buscavam o direcionamento de uma maior parcela de recursos, para as regiões menos favorecidas do País, e a garantia, além disso, de *funding* para BNB e Basa.

O marco legal aprovado, no exercício seguinte, estabeleceu as regras para concessão de financiamento com os recursos do FNO, FNE e FCO, bem como as condições, para a administração desses recursos, pelas instituições financeiras federais de caráter regional e pelo Banco do Brasil, enquanto não fosse criado o Banco de Desenvolvimento do Centro-Oeste. Tais fundos possuem contabilidade dos seus atos e fatos e apuração de resultados à parte nos sistemas contábeis das respectivas instituições financeiras. Além disso, esses fundos gozam de isenção tributária, estando os seus resultados, rendimentos e operações de financiamento livres de tributo ou contribuição, diferentemente das administradoras.

Os resultados apresentados ao longo do trabalho respondem à questão de pesquisa, considerando-se, assim, atingidos os objetivos propostos, pela confirmação das evidências da ocorrência de *soft budget constraint* na atuação das instituições financeiras de caráter regional. Tais evidências, geradas por *process tracing verification* e análises comparativas gráficas e tabulares, a partir da situação patrimonial e dos resultados operacionais alcançados por fundos e bancos, indicam que os incentivos atuais exacerbam o risco moral e a seleção adversa das escolhas alocativas realizadas pelos administradores dos respectivos fundos.

A investigação realizada confirma a hipótese levantada de que esses mecanismos destinados a remunerar as instituições financeiras de caráter regional pela administração dos

recursos dos fundos constitucionais de financiamentos não são adequados e contribuem para atenuar as restrições econômico-financeiras dessas instituições, no caso do BNB e do Basa.

A disponibilidade de recursos, que possibilita ganhos de tesouraria, a partir da aplicação em títulos públicos, em lugar dos empréstimos, foi constatada, pela expressiva participação de títulos e valores mobiliários, bem como de aplicações financeiras de liquidez, no ativo total de BNB e Basa. Consequentemente, as receitas com TVM são superiores às auferidas com operações de crédito, principalmente, no Basa. No caso do BB, as disponibilidades do FCO, aparentemente, pouco interferem em suas aplicações. Em 2013, o BB alcançou a participação de 48% da carteira de crédito em seu ativo, enquanto, tal participação, no BNB, foi de 33%, e, no Basa, apenas 22%.

A Tabela 6 (BNB) e a Tabela 12 (Basa) confirmam a hipótese de que a disponibilidade de recursos dos fundos constitucionais possibilita ganhos de tesouraria aos bancos administradores, a partir da aplicação em títulos e valores mobiliários. Os ganhos de tesouraria, nos dois casos, são superiores à remuneração dos saldos diários das disponibilidades, estabelecida com base na taxa extramercado, divulgada pelo Banco Central.

Quanto à fixação da taxa de administração acima dos custos efetivamente incorridos, estabelecida como percentual do patrimônio líquido dos fundos, a ampliação da cobertura dessa taxa, em relação às despesas administrativas contabilizadas pelos bancos BNB (Tabela 9) e Basa (Tabela 15), em especial, as despesas de pessoal, também confirma hipótese levantada de que o percentual fixado em Lei supera os custos efetivamente incorridos de administração do FNE e FNO, respectivamente. Essa constatação indica a necessidade de revisão dos parâmetros em vigor e do estabelecimento, consequentemente, de metodologia, para a correta precificação dos custos e o adequado ressarcimento às instituições financeiras.

O terceiro resultado esperado, para a confirmação da hipótese de incentivos direcionados ao *soft budget constraint*, diz respeito à definição de *del credere* superior aos

riscos assumidos pelas instituições financeiras na concessão de crédito. O *del credere* suporta o risco de crédito dos financiamentos concedidos e deve integrar os encargos financeiros cobrados do tomador. Atualmente, as instituições financeiras fazem jus a uma remuneração de até 6% ao ano, quando assumem o risco exclusivo, e de até 3% ao ano, quando compartilham o risco com o fundo. Esses percentuais foram definidos, em 2001, quando o propósito do governo era promover ajustes na estrutura patrimonial das instituições financeiras federais.

A relação entre o *del credere* recebido por BNB e Basa e as provisões constituídas, em função de operações de crédito com recursos do FNE e FNO (Tabela 10 e Tabela 16, respectivamente), confirma a expectativa de que o percentual definido a título de *del credere* é superior ao risco de crédito assumido pelas instituições financeiras na concessão dos financiamentos. Nesse caso, como as instituições financeiras são responsáveis pela análise de crédito tomador e pela decisão de conceder ou não o financiamento, os riscos deveriam ser suportados, integralmente, por essas instituições, como ocorre entre BB e FCO.

Entretanto, a disponibilidade de recursos do FNE e do FNO ampliou, significativamente, mas BNB e Basa, não possuem recursos suficientes para assumirem os riscos, integralmente, para concederem os financiamentos dentro dos limites estabelecidos nos Acordo de Basileia. Dessa forma, para continuarem a financiar o setor produtivo das regiões beneficiárias, ainda que com o compartilhamento de riscos, as instituições financeiras de caráter regional exigem aportes extras de capital. Acrescente-se ao quadro os resultados deficitários ou inexpressivos das operações de ambas as instituições.

Em relação ao BB, a confirmação ou a rejeição das hipóteses da pesquisa foram prejudicadas, em função do modelo adotado, para a concessão dos financiamentos com recursos do FCO, em nome próprio e com risco exclusivo da instituição financeira. Esse modelo, adotado a partir de 2001, propiciou ao FCO melhorar o seu desempenho relativo.

A proposta realizada, pelo Ministério da Integração Nacional, de criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, apresentada no bojo da PEC 233/2008, apresenta avanços, em relação aos instrumentos de financiamento existentes no modelo vigente. Porém, conforme apontado por Oliveira Jr. (2009), a utilização de um só fundo, para o atendimento de dois objetivos, concessão de crédito subsidiado e realização de investimentos em infraestrutura, pode comprometer a eficiência da política de desenvolvimento regional. Considerando que os dois objetivos são complementares, para efetividade da política, deve-se ter o cuidado para que os recursos destinados atualmente a financiamentos ao setor produtivo não sejam redirecionados para investimentos em infraestrutura, ou vice-versa.

Oliveira Jr. (2009) sugere a manutenção dos três fundos constitucionais de financiamento e a criação de outro, específico, para os investimentos em infraestrutura. A determinação constitucional destina 3% da arrecadação do IR e do IPI para financiamento do setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Por lei ordinária, pode-se alterar o marco legal dos fundos de financiamento, com o objetivo de criar um fundo nacional de financiamento, em substituição ao FNO, FNE e FCO, e outro fundo específico para investimentos em infraestrutura social.

Nesse ponto, torna-se importante destacar o novo recorte territorial da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, de abordagem nacional, articulada por múltiplas escalas. Enquanto os critérios de elegibilidade da política, ou seja, a delimitação dos espaços prioritários de atuação, foram definidos em escala microrregional, a partir de tipologias baseadas, no nível de renda domiciliar per capita e na variação do PIB, as instituições que efetivamente executam essa política foram mantidas, na escala macrorregional, inclusive com a recriação das superintendências de desenvolvimento, Sudene, Sudam e Sudeco. As instituições financeiras também têm atuação restrita à respectiva macrorregião.

A superação do descompasso exige redesenhar o modelo institucional e organizacional das instituições financeiras federais, bem como redefinir o papel de cada uma delas, na busca de maior eficiência, na execução dos objetivos do Estado, como sugeriu o relatório da consultoria Booz-Allen & Hamilton-Fipe (2000). Em função do tempo decorrido e das mudanças de normas e procedimentos, desde então, as alternativas lá propostas exigem adaptações para contexto atual, mantido o foco na segregação de funções, em especial, as de natureza comercial, na eliminação de duplicações, na integração das instituições, ampliando o grau de coordenação do sistema, e na modificação dos modelos operacionais.

Há vários modelos institucionais e organizacionais possíveis, para a alteração do sistema de desenvolvimento regional vigente. Tal alteração inclui remodelagem dos fundos, das instituições financeiras e das superintendências regionais que atuam na execução dessa política pública. Nessa linha, a manutenção de organizações voltadas, especificamente, para uma determinada macrorregião inviabiliza a aprovação de um fundo nacional único.

Apesar disso, sugere-se a transformação de Basa e BNB em bancos de desenvolvimento, com foco exclusivo nas ações de fomento ao desenvolvimento regional. A exclusão das atividades comerciais dificultaria eventuais subsídios cruzados e desvios de finalidade na aplicação de recursos dos fundos constitucionais. Além disso, a expansão recente da rede de atendimento de BB e CEF, inclusive com correspondentes e agentes lotéricos, seriam suficientes para ampliar a “bancarização” da população das regiões Norte e Nordeste. Do total de municípios com agências bancárias, apenas 4, com agências do Basa, e outros 3, com agências do BNB, não são possuem agências do BB ou da CEF.

A Constituição Federal determinou que a Lei de Diretrizes Orçamentárias estabelecesse, anualmente, a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Porém, a elevada abstração das prioridades de aplicação de recursos elencadas na LDO (Quadro 1) compromete a avaliação de desempenho dessas agências de fomento. No

caso específico da política de desenvolvimento regional, realizada, principalmente, por meio da concessão de financiamentos, a inserção de metas quantitativas facilitaria o monitoramento dessa política e possibilitaria a avaliação mais precisa das instituições integrantes do sistema.

Sendo assim, mais do que a privatização de instituições financeiras, o modelo vigente exige a segregação mais precisa das atividades comerciais daquelas de fomento, a quantificação do custo desse fomento, bem como ajustamento nos incentivos para que as essas instituições não mais atuem, sob *soft budget constraint*. As restrições econômico-financeiras dessas instituições financeiras de caráter regional são atenuadas, a partir da disponibilidade de recursos, que possibilita ganhos de tesouraria, pela aplicação em títulos públicos, da fixação da taxa de administração acima dos custos efetivamente incorridos, ora estabelecida como percentual do patrimônio líquido dos fundos, e do *del credere* superior aos riscos comprovadamente assumidos pelas instituições financeiras na concessão de crédito.

Tendo em vista as limitações desta pesquisa exploratória, o ajustamento, nos incentivos institucionais, por intermédio da aprovação de um novo marco legal, para os fundos constitucionais de financiamento, exige a mobilização dos agentes regulatórios e supervisores, notadamente Ministério da Integração Nacional, Ministério da Fazenda, Congresso Nacional, Controladoria Geral da União - CGU e Tribunal de Contas da União – TCU, com vistas a definir os fatores determinantes para uma maior eficiência na alocação dos escassos recursos públicos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Mansueto F.; SILVA, Alexandre M. A. da; RESENDE, Guilherme M. **Uma análise dos Fundos Constitucionais de Financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: IPEA, 2006. Texto para Discussão n. 1206.

ARAÚJO, Victor Leonardo de; CINTRA, Marcos Antônio Macedo. **O Papel dos Bancos Públicos Federais na Economia Brasileira**. Brasília: Ipea, 2011. Texto para Discussão n. 1604.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **50 maiores bancos e o consolidado do Sistema Financeiro Nacional**. Brasília: BCB, 2014a. Disponível em <<http://www4.bcb.gov.br/top50/port/top50.asp>>. Acesso em: 08 abr.2014.

_____. **Relatório de Evolução do SFN**. Brasília, BCB, 2014b. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?REVSFN201312>>. Acesso em: 08 abr.2014.

_____. **Sistema de Séries Temporais**. Brasília: BCB, 2014c. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/?serietemp>>. Acesso em: 28 abr.2014.

BANCO DA AMAZÔNIA. **Relatório de Gestão/Demonstrações Financeiras**. Belém: Basa, vários exercícios.

BANCO DO BRASIL. **Relatório de Gestão/Demonstrações Financeiras**. Brasília: BB, vários exercícios.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. **Relatório de Gestão/Demonstrações Financeiras**. Fortaleza: BNB, vários exercícios.

BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO (BIB). **Libertar o crédito: como aprofundar e estabilizar o financiamento bancário**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

BERGARA, Mario; PONCE, Jorge; ZIPITRIA, Leandro. Institutions and Soft Budget Constraints. **International Review of Accounting, Banking and Finance**, v. 3(2), 2011 Summer, p. 41-66.

BOOZ-ALLEN & HAMILTON-FIPE. **Instituições financeiras públicas federais: alternativas para a reorientação estratégica**. Brasília, 2000.

BORGES, André. Desenvolvendo argumentos teóricos a partir de estudos de caso: o debate recente em torno da pesquisa histórico-comparativa. **Revista BIB**, São Paulo, n. 63, p. 47-62, 2007.

CAMARGO, Patrícia Olga. **A evolução recente do setor bancário no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

CARVALHO, Carlos Eduardo; TEPASSÊ, Ângela Cristina. Banco Público como Banco Comercial e Múltiplo: Elementos para a Análise do Caso Brasileiro. In: JAIME JR, Frederico G.; CROCCO, Marco. **Bancos Públicos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

COLLIER, David. Understanding Process Tracing. **PS, Political Science & Politics**, Washington, v. 44, n. 4, Out.2011, p. 823-830.

COSTA, Fernando Nogueira. **Brasil dos Bancos**. São Paulo: Edusp, 2012.

_____. **Pela rejeição pública ao relatório Booz Allen – Fipe/USP**, 2000. Disponível em <<http://www.eco.unicamp.br/artigos/artigo121.htm>>. Acesso em: 28 abr.2014

Du, Julian; Li, David D. The soft budget constraint of banks. **Journal of Comparative Economics**, v. 35, n. 1, Mar.2007, p. 108-135

FREITAS, Maria Cristina Penido. **Transformações institucionais do sistema bancário brasileiro**. Relatório 1 do Subprojeto VIII Crédito Bancário no Brasil: evolução e transformações institucionais. Pesquisa BNDES, CECON – Instituto de Economia/Unicamp. Mar.2007. Disponível em <<http://www.iececon.net/bndes/SubprojetoVIIIRelat1BNDES.pdf>>. Acesso em: 30 out.2013.

GEORGE, A.L.; BENNETT, A. (1997) **Process tracing in case study research**, Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods; Harvard University; 17-19 October; Disponível em <<http://users.polisci.wisc.edu/kritzer/teaching/ps816/ProcessTracing.htm>>. Acesso em: 14 jul.2013.

GURLEY, J. G.; SHAW, E. S. Financial aspects of economic development. **The American Economic Review**, v. 55, n. 4, 1955.

HOSONO, K.; SAKURAGAWA, M. **Soft budget constraint problems in the Japanese banking system**. 2005.

JAIME JR, Frederico G.; CROCCO, Marco. Bancos Públicos, Federalismo e Políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil. In: JAIME JR, Frederico G.; CROCCO, Marco. **Bancos Públicos e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

KEYNES, J. M. **The General Theory of Employment, Interest and Money**. Londres: Macmillan, 1936. [Tradução **A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda**. São Paulo: Nova Cultural, 1985 (Coleção Os Economistas)].

KORNAI, János. **The Soft Budget Constraint**. *Kyklos*, 1986, 39:1, pp. 3-30.

_____; MASKIN, Eric; ROLAND, Gérard. Understanding the Soft Budget Constraint. **Journal of Economic Literature**, 2003, Vol.41(4), pp.1095-1136

MACEDO, Fernando C.; MATOS, Elmer N. O papel dos Fundos Constitucionais de Financiamento no desenvolvimento regional brasileiro. **Ensaio FEE**, Vol. 29, n. 2 (2008).

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5.ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional: Documento de Referência**. Brasília: MI, 2012.

_____. **Fundos Constitucionais de Financiamento: 20 anos. Desempenho Operacional.** Brasília: MI, 2010.

_____. **Sistema de Informações Gerenciais.** Brasília: MI, Vários anos.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO; DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. **Os Fundos de Desenvolvimento Regional.** Brasília: MTE-DIEESE, 2007.

MITCHELL, Janet. Theories of soft budget constraints and the analysis of banking crises. **Economics of Transition**, 2000, Vol.8(1), pp. 59-100.

NIYAMA, Jorge Katsumi; GOMES, Amaro L. Oliveira. **Contabilidade de Instituições Financeiras.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

NOVAES, Ana. Intermediação financeira, bancos estatais e o mercado de capitais: a experiência internacional. In: PINHEIRO, Armando Castelar; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (orgs.). **Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas.** Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.

OLIVEIRA JR., Márcio. **A reforma tributária e a mudança dos instrumentos da política de desenvolvimento regional no Brasil.** Brasília: Senado Federal, 2009. Texto para Discussão n. 51.

PINHEIRO, Armando Castelar. Bancos públicos no Brasil: para onde ir?. In: PINHEIRO, Armando Castelar; OLIVEIRA FILHO, Luiz Chrysostomo de (Org.). **Mercado de Capitais e Bancos Públicos: análise e experiências comparadas.** Rio de Janeiro: Contra Capa, 2007.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. **Análise da arrecadação das receitas federais – dezembro de 2013.** Brasília: RFB, jan.2014.

SHAPIRO, Carl; WILLIG, Robert D. Economic rationale for the scope of privatization. In: SULEIMAN, Ezra N.; WATERBURY, John (Ed.). **The political economy of public sector reform and privatization.** Oxford: Westview Press, 1990.

SKOOG, Gun Eriksson. **The Soft Budget Constraint: The Emergence, Persistence and Logic of an Institution.** The Case of Tanzania: 1967-1992. Stockholm, Sweden: Stockholm School of Economics, 1998.

STIGLITZ, J. **The Role of the State in financial markets.** Washington, DC: The World Bank, Annual Bank Conference on Development Economics, 1993.

STUDART, Rogério. O sistema financeiro e financiamento do crescimento: uma alternativa pós-keynesiana à visão convencional. **Revista de Economia Política**, vol. 13, nº 1 (49), jan./mar. 1993.

TIROLE, Jean. The internal organization of government. **Oxford Economic Papers**, v. 46, n. 1, p. 1-29, jan.1994.

VAHABI, Mehrdad. Soft Budget Constraints and Predatory States. **Review of Radical Political Economics**, 2012, v. 44(4), p. 468-483.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração.** 14.ed. São Paulo: Atlas, 2013.

VIDOTTO, Carlos Augusto. Reforma dos bancos federais brasileiros: programa, base doutrinária e afinidades teóricas. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 14, n. 1 (24), p. 57-84, jan./jun. 2005.

_____. Caráter Estratégico dos Bancos Federais: A Experiência Brasileira Recente. In: JAIME JR, Frederico G.; CROCCO, Marco. **Bancos Públicos e Desenvolvimento.** Rio de Janeiro: IPEA, 2010.